
3 2044 103 186 789

France

OBSERVATIONS CRITIQUES

TOUCHANT

LA FORCE OBLIGATOIRE DES LOIS.

PARIS, IMP. PAUL DUPONT,
rue de Grenelle-St-Honoré, 45.

OBSERVATIONS CRITIQUES

TOUCHANT

LA FORCE OBLIGATOIRE DES LOIS

PAR

M. TH. YMBERT,

Docteur en droit, Avocat à la Cour impériale de Paris

Frappe, mais... avertis!
Oportet ut lex moneat, priusquàm feriat.
BACON.

NOUVELLE ÉDITION REVUE ET CORRIGÉE

Prix : 1 Fr.

SE VEND A PARIS, CHEZ :

PAUL DUPONT,
Rue de Grenelle-St-Honoré, 45.

GARNIER FRÈRES,
Au Palais-Royal.

DURAND,
Rue des Grès, 7.

COSSE ET MARCHAL,
Libraires de la Cour de cassation,
Place Dauphine, 27.

1858

AVANT-PROPOS.

Tout le monde sait que les lois nouvelles sont promulguées par le pouvoir exécutif, et qu'alors seulement elles deviennent *obligatoires*.

Mais comment naît la force obligatoire? Quel est le fait qui oblige directement les citoyens à exécuter la loi? Quel est l'instant précis où cette obligation commence pour eux?

Voilà ce qu'on ignore, ou ce dont on ne se préoccupe guère.

Chose étonnante! Nous qui passons pour le peuple le plus vif et le plus remuant du monde, nous semblons parfois tomber dans la torpeur et l'immobilité : nous devenons *contemplatifs*.

C'est ainsi que bon nombre d'entre nous *contemplent*, depuis quarante-deux ans, l'ordonnance du 27 novembre 1816, sur la publication et la force exécutoire des lois!

Pour les autres, ils ne se doutent même pas qu'elle existe. Où trouver un bourgeois qui ne se vante d'être un citoyen intelligent, même un fin politique?... Combien peu, cependant, savent au juste à quel instant la loi les frappe!

Quand le législateur se trouve en face de pareilles présomptions et de pareilles ignorances, quand il voit des hommes qui ne parlent que de « vie politique, de vie publique, de droits et de légalité, » et qui, depuis quarante-deux ans, ont les yeux fermés sur les vices frappants d'une disposition fondamentale de leur droit public, — c'est de sa part un acte de générosité de venir à leur aide et de leur dire : « Vous ne voyez donc pas que le *point de départ* de la force exécutoire de vos lois est profondément *secret,* et que l'obligation d'exécuter une loi peut vous surprendre avant que vous soyez instruits de l'*existence* même de cette obligation? Il faut changer cela; je ne veux plus, moi, que vous restiez exposés désormais à un danger si grave. »

Montrer tout ce que la législation de 1816 a d'illogique et de vicieux; indiquer les réformes ou les expédients qui paraissent les plus propres à mettre la matière de la publication des lois en harmonie avec la

constitution actuelle; enfin (pour emprunter au style officiel une de ses plus heureuses expressions (1) « stimuler la diligence » du législateur; tel est le but qu'on s'est proposé en publiant cet écrit.

L'auteur y a joint quelques aperçus critiques sur le système des *délais successifs*, à raison des distances, consacré par l'article 1er du Code Napoléon (2).

---

(1) Voyez *hic* la circulaire ministérielle citée à la page 45.

(2) Ce travail fait partie d'un ouvrage étendu que l'auteur va publier prochainement, et où il propose diverses améliorations soit au Code Napoléon, soit aux lois qui s'y rattachent.

OBSERVATIONS CRITIQUES

TOUCHANT

LA FORCE OBLIGATOIRE DES LOIS.

I. *Nul n'est censé ignorer la loi.* — Bonne maxime d'ordre public : car, s'il n'y avait d'applicables que les lois effectivement connues des citoyens, nous ne verrions presque pas de lois obligatoires.

Cependant si tout le monde ne connaît pas la loi, il faut que tout le monde ait pu la connaître, sans quoi le législateur serait le plus insupportable de tous les tyrans. De là vient la nécessité de publier la loi.

Ce n'est pas tout : il reste à déterminer le jour précis où l'on sera tenu de l'exécuter, et c'est à ce dernier résultat que tout doit aboutir. En effet, le législateur ne serait guère avancé si les citoyens pouvaient lui dire : « Il est vrai que vous avez publié la loi, mais vous n'avez pas fixé de terme pour son exécution. »

II. Chez nous, la publication ou promulgation des lois est ordinairement dans le domaine du droit constitutionnel;

tandis que nous abandonnons à la loi courante la fixation d'un terme pour la force obligatoire.

Cette fixation de terme était précisément l'objet unique de l'article 1er du Code Napoléon auquel a succédé l'incroyable ordonnance de 1816. Avant le Code, ce point délicat était réglé par différentes lois curieuses à connaître.

Afin de procéder avec ordre, je suivrai, je n'ose pas dire le progrès, mais la marche inégale du droit en cette matière. Cette méthode aura l'avantage de mieux faire ressortir les vices du système actuel en les mettant en relief sur le fond de l'histoire.

III. Il importe, avant tout, de poser nettement la question.

A quelle époque une loi, promulguée suivant le mode constitutionnel, devient-elle obligatoire pour les citoyens? Par exemple, quel jour l'habitant de ce petit village des Vosges ou des Basses-Pyrénées est-il obligé d'exécuter la loi votée à Paris ?

Voici comment nos divers législateurs ont répondu à cette question intéressante.

IV. Avant 1789, le seul législateur, c'était le roi. La loi se faisait dans le cabinet de Sa Majesté. On l'adressait aux Parlements, avec ordre de la faire *lire*, *publier* et *enregistrer*. Or, la *lecture* avait lieu à l'audience et constituait la *publication; l'enregistrement* venait ensuite. C'en était fait : la loi était obligatoire dans le ressort du Parlement !

Voilà le système, sauf les modifications introduites par

les coutumes des provinces : ainsi l'enregistrement par le Parlement ne suffisait pas toujours ; il fallait, pour chaque juridiction inférieure, un enregistrement particulier. On sait d'ailleurs que les Parlements ne se piquaient pas d'une aveugle obéissance aux volontés royales, ce qui forçait le roi à prendre ses précautions en fixant parfois un délai pour l'exécution de la loi, *faute d'enregistrement.*

V. Mais au fond de tout cela qu'y avait-il pour justifier, même en apparence, la maxime : *Nul n'est censé ignorer la loi?* Confection secrète, publication à l'audience, c'est-à-dire absence de publication, transcription sur un registre de cour ou de tribunal.

En bonne foi, comment les citoyens pouvaient-ils connaître la loi, et savoir à quel moment ils devaient commencer à l'exécuter? Pour que Louis XIV ait eu pitié de leur ignorance, il fallait qu'elle fût bien pitoyable! Il est arrivé deux fois à ce monarque d'accorder formellement un délai de plus de six mois pour la connaissance et l'exécution de ses ordonnances. (Avril 1667 et août 1670.)

Arbitraire et confusion, voilà donc le résumé de notre ancien droit sur le sujet qui nous occupe. Au reste, personne, que je sache, ne songeait à s'en plaindre. Nous sommes, en France, assez coulants sur la question de la publication et de la force exécutoire des lois.

VI. Mais voici que tout à coup, en 1789, grâce à l'introduction de la publicité dans la confection de la loi, le problème de la force obligatoire est en grande partie résolu. Il n'y a plus qu'à en développer les conséquences.

En effet, qu'on le remarque bien, la seule chose qui

puisse rendre difficile et dangereuse la fixation d'un terme fatal pour l'exécution de la loi, c'est le caractère imparfait de la publication même. Quelle injustice de soumettre les citoyens à l'empire d'une loi dont ils ignorent invinciblement l'existence! L'enregistrement dans un tribunal, quelle dérision! Si je ne suis un malheureux plaideur, qu'irai-je faire dans l'enceinte malsaine des tribunaux? Belle publicité, vraiment, que celle qui ne s'adresse qu'aux piliers des palais de justice! Il est clair que si la loi n'a pas d'autres moyens de se faire connaître, la force obligatoire manque de base; en raison et en équité, elle ne peut avoir lieu.

Mais si la loi est discutée et votée publiquement; si la presse répand à profusion dans le pays entier le compte rendu des débats et le texte même de la loi nouvelle, oh! alors, comme le législateur est à l'aise pour décréter la force obligatoire! Il a un appui, une base, un point fixe, à savoir l'émission publique de la loi, son vote par le Corps législatif; c'est de là que partira le délai pour l'exécution.

Tel est, du moins, le système le plus simple et le plus logique; il suppose que la loi est parfaite en sortant des mains du Corps législatif. Si, au contraire, elle attend sa perfection de la sanction royale, il faudra, à la vérité, chercher un autre *point fixe* pour faire courir le délai, — par exemple, la promulgation, entourée d'une publicité suffisante. Mais, dans ce cas même, le législateur n'aura jamais à craindre de rendre exécutoire une loi dont on ignore l'*existence* : ses précautions devront tendre uniquement à ce que les citoyens ne soient pas même surpris par la nécessité d'exécuter une loi d'ailleurs connue.

Ces principes vont nous servir à critiquer la législation qui a précédé le Code Napoléon.

VII. En 1789, je le répète, la lumière, la pleine lumière a fait irruption dans le domaine du législateur. Elle est entrée derrière une révolution, c'est vrai.....; mais enfin, c'était la lumière! Dieu merci, nous saurons toujours désormais comment et pourquoi on nous impose telle règle, telle prohibition, telle charge. On discutera devant nous, nous discuterons nous-mêmes les dispositions qui doivent nous obliger; nous manierons et nous pèserons nos liens avant qu'on les attache.

La confection publique de la loi! C'était une trouvaille pour le législateur de 1789 qui avait à organiser la force obligatoire. Avant qu'on songeât à publier la loi, elle était publique! Les débats en audience publique, les journaux, les dépêches, les lettres en répandaient partout la connaissance anticipée; tout le pays savait que tel jour l'assemblée avait voté telle loi. Voilà le point de départ. La sanction à jour fixe, la promulgation à jour fixe auraient pu faire le reste; ce n'était plus qu'une affaire de chiffres.

L'Assemblée constituante ne vit pas que la publicité de la discussion la dispensait en grande partie de ces formalités matérielles de publication dont l'accomplissement, toujours incertain parce qu'il est toujours le fait de l'homme, ne saurait être considéré à juste titre comme le vrai point de départ de la force obligatoire. Elle ordonna, le 20 octobre 1789, que, dès que les décrets auraient reçu la sanction du roi, ils seraient « *envoyés aux tribunaux*, municipalités ou autres corps administratifs, pour y être transcrits sur leurs registres, sans modifications ni délais, et être *lus*, *publiés* et *affichés*. »

Prenons de suite en flagrant délit le système de publication qui repose sur le fait de l'homme : le 5 novembre suivant, l'Assemblée constituante donne aux tribunaux et administrations un délai de trois jours pour la transcription et de huit jours pour la publication, à compter de la réception de de la loi, « *sous peine, s'ils n'agissaient pas dans ce délai, d'être poursuivis comme prévaricateurs dans leurs fonctions et comme coupables de forfaiture.* » Voilà de gros mots, prévarication, forfaiture ! Il paraît que du 20 octobre au 5 novembre, on n'avait pas eu beaucoup à se louer de l'empressement des tribunaux à qui l'on avait pourtant ordonné de publier la loi sans modification NI DÉLAI... Voilà le législateur engagé dans la mauvaise voie.

VIII. Jusqu'ici, pas un mot de la force obligatoire. C'est un décret du 9 novembre 1789 qui en parle le premier. « Les lois, dit-il, seront mises à exécution, *dans le ressort* « *de chaque tribunal,* à compter du jour où les formalités « de transcription sur les registres, lecture, publication et « affiches *y auront été remplies.* »

Voilà des révolutionnaires bien rétrogrades ! Ils nous ramènent presque aux beaux jours de l'enregistrement par les Parlements. Car, d'une part, la publication au siége du tribunal suffit pour donner force obligatoire à la loi dans tout le ressort de ce tribunal, ce qui rend superflues les publications par les municipalités ; et, d'autre part, la pratique fait bon marché de la lecture et de l'affiche en les réduisant à une simple présomption fondée sur les énonciations d'un procès-verbal d'audience, comme on peut le voir par les arrêts suivants de la Cour de cassation : 1er floréal an X ; Oudot, rapp., aff. Fabre c. Leduchat ; 3 messidor an X ;

Malleville, pr., Cochard, rapp., aff. Perpigna; Req. 3 mai 1841, Zangiacomi, pr., Joubert, rapp. En réalité, la force obligatoire consistait dans la rédaction d'un procès-verbal déclarant que la loi avait été transcrite, lue et affichée.

Transcrite.... oh! certainement! — mais lue et affichée?.... *de minimis non curat prætor.*

Ainsi on laissait échapper, au point de vue de la force obligatoire, tout le bénéfice de la confection publique des lois, puisque les citoyens, après les avoir suivies au grand jour de la discussion et du vote, en perdaient complétement la trace dans les ténèbres de la sanction et de la publication.

IX. Que dire du décret des 23-26 février 1790 qui imagina, comme nouveau moyen de publicité des lois, d'en prescrire la lecture au prône par les curés et desservants des paroisses? Voyez-vous d'ici ces pauvres desservants passant, en chaire, de la lecture de l'Evangile à la lecture du décret du 14 juin concernant les vainqueurs de la Bastille? ou du décret du 26 juillet qui *règle le traitement de table, dans les rades et à la mer, des officiers de la marine commandant les bâtiments de guerre?* Etait-ce rendre la loi bien publique? Je ne sais; mais, à coup sûr, c'était rendre le culte peu édifiant.

X. La loi des 2-5 novembre 1790 vint augmenter le trouble et la confusion. On se disputait sur la force obligatoire de toutes les lois précédentes; on se perdait dans les affiches, dans les lectures, dans les transcriptions, dans les tribunaux, dans les corps administratifs. La loi publiée par celui-ci ne devait-elle pas l'être aussi par celui-là? Quelle formalité avait-on remplie? quelle autre aurait-on dû rem-

plir? La loi des 2-5 novembre vint calmer ces inquiétudes en disant : « Tout ce qui a été fait est bien fait; tout ce qui a été publié est bien publié ; tout est pour le mieux ; tout, absolument tout, a force obligatoire. » A la bonne heure! on sait à quoi s'en tenir pour le passé.

Voici maintenant pour l'avenir : envoi de la loi à toutes les administrations de département qui doivent l'envoyer sur-le-champ à toutes les administrations de district, qui doivent l'envoyer sur-le-champ à toutes les administrations municipales; placards imprimés, et de plus, dans les municipalités de campagne, lecture publique, non plus en chaire cette fois, mais à la sortie de la messe. Enfin, envoi de la loi à tous les tribunaux de district, qui sont tenus, de leur côté, de faire des transcriptions et des placards.

Tout cela n'était pas nouveau : le décret de 1789 en disait bien autant. Il en disait même un peu plus, car ici la force obligatoire est entièrement passée sous silence; on ne sait plus à quel moment il faudra commencer à exécuter la loi.

Aussi voilà que les disputes recommencent. Est-ce la publication par les corps administratifs qui rend la loi obligatoire? Est-ce au contraire la publication par les tribunaux? Oui et non, répond la jurisprudence; c'est-à-dire que, pour obliger, les lois administratives doivent avoir été publiées par l'administration, et les lois judiciaires par les tribunaux. Mais comment distinguer les unes des autres? — Il faut deviner. — Maintenant, la force obligatoire résulte-t-elle de la publication de la loi dans le chef-lieu de district ou dans chaque commune? Pour cela, je crois bien qu'on ne l'a jamais su et qu'on ne le saura jamais.

XI. Je n'insiste pas sur cette loi de 1790. Ses défauts sont

les mêmes que ceux des décrets qui l'ont précédée. Mais je tiens à relever, pour la seconde fois, une erreur qui a vivement frappé les auteurs du Code Napoléon, et qui malheureusement n'a pas fait la même impression sur le législateur de 1816.

En attachant la force obligatoire à un acte matériel de publication, le décret de 1790 fait dépendre *l'existence* même de la loi du *fait de l'homme;* car, supposez qu'un fonctionnaire inexact ou malveillant ne transcrive pas la loi, ou néglige de l'afficher, elle est sans force obligatoire, c'est-à-dire qu'elle n'est pas. Eh bien! le législateur qui se met de la sorte à la merci de ses agents d'exécution est, pour le moins, un maladroit; il s'expose, de gaieté de cœur, à toutes sortes d'avanies, quand il lui était si facile, grâce à la publicité des débats, de se dispenser de toute publication matérielle au point de vue de la force obligatoire.

Aussi, voyez-le se rabattre aux menaces; écoutez-le grossir sa voix pour essayer de faire peur aux agents coupables qui oseraient ne pas publier la loi! J'ai signalé plus haut un décret de ce genre. En voici deux autres qui, en accusant les vices du système auquel ils se rattachent, proclament hautement cette vérité que j'aurai plus d'une fois encore l'occasion de rappeler, que ***la loi, dès qu'elle est sortie des mains du législateur, doit être entièrement indépendante du fait et de la volonté de l'homme***. Le premier, des 23 sept.-5 oct. 1790, déclare que toutes municipalités, districts et départements qui se permettraient de suspendre directement ou indirectement l'exécution des décrets de l'Assemblée, sanctionnés par le roi, seraient personnellement responsables de tous événements. Le second est des 9-19 janvier 1791; il ordonne « qu'il sera procédé, aux frais de la nation et sous la sur-

« veillance du garde des sceaux, à une édition complète et « au nombre de 2,000 exemplaires, de tous les décrets ren« dus jusqu'à ce jour, acceptés ou sanctionnés par le roi, « dont un desdits exemplaires serait envoyé à tous les tri« bunaux de justice, commissaires du roi, districts, dépar« tements et bureaux de conciliation, de telle sorte qu'aucun « de ces corps ne pût, à l'avenir, prétexter l'ignorance des « décrets. » Voilà où conduit la publication matérielle considérée comme produisant directement la force obligatoire.

XII. On est resté dans cette ornière jusqu'au Code Napoléon. La Convention est inexcusable de n'avoir pas su en sortir. Elle avait si beau jeu! Elle avait si bien fait le vide autour d'elle! Plus de pouvoir exécutif participant à la confection de la loi; plus de sanction, ni de veto, ni de promulgation. Dès lors, quoi de plus aisé que de déterminer un délai fatal, à compter du jour de l'émission publique, délai de dix ou quinze jours, par exemple, à l'expiration duquel la loi aurait eu force obligatoire partout en même temps! Cela n'eût pas empêché la publication matérielle dans l'intervalle, comme moyen préparatoire, accessoire, mais non plus comme cause directe de l'obligation d'exécuter. La loi eût été vraiment indépendante. Mais non! il était dans les destinées, de cette époque et de cette assemblée de sacrifier toujours et en toutes choses l'esprit qui vivifie à la lettre qui tue. La loi même pouvait-elle être libre quand la Liberté montait la garde aux portes des prisons, et que la Fraternité dressait des échafauds?

Voyez comme le législateur, méconnaissant le prix de la publicité des discussions et du vote, se tourmente inutilement pour assurer à la loi une divulgation postérieure ca-

pable de justifier la force obligatoire : voici venir le ***Bulletin des Lois***, dont l'objet est de notifier les lois aux autorités constituées. L'idée est bonne : réunir dans un recueil officiel les textes authentiques, c'est en garantir la pureté et la conservation ; adresser ce recueil à tous les fonctionnaires chargés d'exécuter ou d'appliquer les lois, c'est les mettre en état de remplir plus exactement leurs devoirs vis-à-vis des justiciables et des administrés. Mais après? cela nous donne-t-il un point fixe et public d'où la loi prenne, pour ainsi dire, son essor et plane, libre et fière, sur tous les citoyens? Cela nous délivre-t-il de l'inexactitude, de la négligence ou de la mauvaise volonté des hommes? — En aucune façon ; nous avons de moins l'enregistrement et l'affiche, mais nous aboutissons toujours à un acte de publication matérielle donnant seul force obligatoire à la loi. « Décret du 14 frimaire an II, art. 9. Dans chaque lieu, la promulgation de « la loi sera faite dans les vingt-quatre heures de la réception (du bulletin) par une publication à son de trompe ou « de tambour ; et la loi deviendra obligatoire à compter du « jour de la promulgation. » Il est clair que cela ne dispense pas le législateur de fulminer des peines épouvantables contre les ***prévaricateurs*** et les ***coupables de forfaiture*** qui oseraient empêcher le garde champêtre d'emboucher la trompette et de battre la caisse.

L'article suivant du même décret porte bien le cachet de l'époque. « Indépendamment de cette proclamation dans « chaque commune de la République, les lois seront lues aux « citoyens, dans un lieu public, chaque décadi, soit par le « maire, soit par un officier municipal, soit par les présidents de sections. » Comme ces intéressantes séances de lecture devaient être exactement suivies par le bon peuple !

N'oublions pas non plus la *commission de l'envoi des lois*, instituée par l'article 2, et dont les membres étaient *personnellement responsables de la négligence et des retards dans l'expédition*. Cette commission était placée sous la surveillance immédiate du comité de salut public!... Oh! oh! ce n'était pas pour rire!

Est-il possible, quand la loi pouvait si bien marcher toute seule, qu'on ait rendu tant de pauvres gens responsables des faux pas qu'on lui faisait faire!

XIII. Arrivé en l'an IV, on dirait que le législateur est saisi d'un profond découragement. « A quoi bon tant de bruit pour publier les lois? En 1790, on ne lisait pas mes affiches; maintenant quand mes trompettes sonnent et que mes tambours battent, on se bouche les oreilles; on laisse le maire lire tout seul mes décrets sur la place publique, chaque décadi!... Décidément tout cela, c'est peine perdue; les citoyens sont par trop insouciants; tant pis pour eux s'ils ne connaissent pas la loi, et si elle les frappe avant de les avertir! » Nouveau décret sur la publication et sur la force obligatoire : c'est celui du 12 vendémiaire an IV.

Celui-là met de côté l'enregistrement, la lecture, l'affiche, les trompes et les tambours. (Art. 11.) Le *Bulletin des Lois* reste seul :

> Moi, dis-je, et c'est assez.

La loi est obligatoire *dans l'étendue de chaque département*, du jour où le *Bulletin* officiel est distribué au chef-lieu du département. (Art. 12.)

On conviendra que l'histoire de la force obligatoire des lois offre au moins l'intérêt et le charme de l'imprévu. On y

passe assez brusquement « du grave au doux, du plaisant au sévère. » En ce moment, nous passons du vacarme au silence. Cette loi tapageuse qui faisait hier retentir de ses éclats sonores les places et les carrefours, la voilà qui se distribue, au milieu du recueillement et du silence, dans les chefs-lieux de département ; et cette simple distribution, cette distribution muette, la rend aussitôt obligatoire dans le département tout entier !... merveilleux effet de la puissance législative ! Un auteur (M. Dalloz) fait remarquer à ce propos que les citoyens éloignés du chef-lieu de département, et ceux même qui l'habitaient, ignoraient nécessairement le jour de l'arrivée du *Bulletin*, constatée seulement sur les registres cachés de l'administration ; qu'ainsi on n'avait pas encore imaginé un système de publication plus vicieux. — C'est vrai ; mais l'avenir nous en réservait un bien plus vicieux encore, — celui de 1816 qui compte aujourd'hui plus de *quarante* ans d'existence !

Quoi qu'il en soit, on concevait alors une très-haute opinion de ce nouveau procédé, comme il paraît dans l'arrêté du Directoire concernant la forme et le type du sceau du *Bulletin des Lois*, où je lis ce qui suit : « Ces types reposent sur *un foudre ailé, symbole de la promulgation et de l'exécution rapides de la loi.* » (Arr. 16 brum. an v.) La pratique ne tarda pas à faire justice de ces prétentions ambitieuses, et la Constitution de l'an VIII prépara heureusement les voies au système plus rationnel et plus sérieux du Code Napoléon.

XIV. La législation bâtarde que je viens d'analyser ne repose sur aucun principe philosophique, sur aucune idée générale, sur aucune donnée positive ; les inspirations de la

théorie lui font défaut, aussi bien que les enseignements de la pratique. C'est de la législation à tâtons.

Quand on arrive à l'an VIII et au Code Napoléon, on sent tout à coup le souffle d'un législateur grandiose. Il semble qu'on quitte un sol étroit, ingrat, couvert d'arbustes rabougris, pour poser le pied sur une terre vaste et féconde, où l'air est vivifiant et pur.

Une pensée philosophique, pleine d'élévation, heureusement alliée à une observation scrupuleuse des faits pratiques, tels sont les fondements de ce système, qui mérite d'être étudié avec le plus grand soin, parce qu'il est assez voisin, je crois, de la perfection en cette matière.

La loi, s'est dit le législateur du Code, est la règle des actions des hommes ; destinée à contenir et à diriger leurs volontés, à défier leurs caprices, elle ne leur doit être soumise en rien ; il faut, dès qu'elle existe, qu'elle soit placée, en quelque sorte, hors de leur portée,—comme ces grandes lois de la nature qui, dès qu'elles sont sorties du sein de Dieu, législateur suprême, ont plané sur le monde sans rien attendre, pour leur perfection, de ceux qu'elles devaient régir.—Pour que la loi humaine soit indépendante, majestueuse et fatale, elle doit, en tout temps, se suffire à elle-même. C'est une fière souveraine qui, en sortant de son palais, doit imposer à tous le respect et l'obéissance. Eh ! comment le peut-elle faire, si ses premiers pas sont chancelants, si elle est obligée, pour se tenir debout, de s'appuyer sur le bras du premier *sujet* qu'elle rencontre? Que ce bras vienne à lui manquer, elle tombe.... Allons ! qu'on relève et qu'on remette sur ses pieds la maîtresse du monde !.....

Dès que l'homme a fait la loi, la loi ne doit plus rien attendre de l'homme ; toute sa force, elle la tire d'elle-

même ; sa vertu lui est propre ; aucune formalité externe ne peut suspendre ou arrêter sa marche ; elle n'est plus en nous, elle est sur nous. Elle est née reine ; c'est la déesse sortie tout armée du cerveau de Jupiter. Enfin, si notre faiblesse lui demande quelque délai pour se préparer à l'obéissance, je consens qu'elle emprunte au temps sa lenteur, pourvu qu'il lui donne à la fois sa certitude et sa fatalité.

Voilà les motifs élevés qui ont dicté l'article 37 de la Constitution de l'an VIII : « *Tout décret du Corps législatif,* « *le dixième jour après son émission, est promulgué par le* « *premier Consul.* »

On avait enfin un point fixe, l'émission de la loi par le Corps législatif; l'ancre était jetée, et elle avait rencontré le fond. A partir de ce point fixe et public, un délai fatal pour la promulgation. A la bonne heure ! La loi est enfin délivrée de son humiliante tutelle. Elle marche seule. Pour vivre et pour commander, elle n'a plus besoin de personne.

XV. Mais il restait à déterminer l'instant où la loi promulguée acquerra force obligatoire. Il fallait que cela encore eût lieu fatalement, infailliblement, et sans le concours des hommes. C'est ici que la science des faits est venue en aide au législateur, comme on va le voir par les paroles suivantes que les auteurs mêmes du Code Napoléon ont prononcées dans le sein du conseil d'État et devant le Corps législatif. Je demande grâce pour ces citations : on me pardonnera leur longueur en faveur de leur importance et de leur autorité.

Dans la séance du conseil d'État du 23 juillet 1801, M. Portalis s'exprimait ainsi : « Dans notre droit actuel la « loi a toute sa force et tous ses caractères avant d'être

« adressée aux tribunaux et aux diverses autorités compé-
« tentes. D'une part, la loi a déjà acquis le plus haut degré
« de publicité par les discours des orateurs du Gouverne-
« ment, par la discussion du Tribunat et par celle qui est
« faite en présence du Corps législatif. La loi ne peut être
« promulguée par le premier Consul que dix jours après le
« décret du Corps législatif, et pendant ce temps la con-
« naissance de la loi con inue à circuler dans la toute la Ré-
« publique.

« L'envoi officiel de la loi aux autorités compétentes
« n'est donc plus, dans la hiérarchie des pouvoirs, qu'un
« moyen régulier de rendre la loi plus intimement présente
« aux différentes parties de l'État, et d'en assurer le dépôt
« dans tous les lieux où elle doit être obéie. » (Locré, t. I, édit. Treuttel. 1827, p. 383 et 384.)

XVI. Dans la séance du 4 fructidor an IX, après des débats assez confus sur les délais à fixer pour l'exécution de la loi, et au moment de voter sur le maintien ou le rejet du délai proposé par la section de législation, Portalis rappelle en peu de mots : « qu'il s'agit moins de trouver des moyens
« de faire connaître la loi que de fixer une époque où elle
« sera censée connue. » (*Id.*, p. 411.)

Quelques instants après, il dit que, « puisqu'on adopte le
« principe que la loi est exécutoire lorsqu'elle est connue,
« il suffit, pour qu'elle le devienne, que le délai, après lequel
« il est possible qu'elle soit connue, expire, sans qu'il soit
« nécessaire que le magistrat l'ait reçue. » On vote aussitôt après ces paroles. (*Id.*, p. 412.)

XVII. M. Andrieux, dans son rapport au Tribunat, com-

bat cette pensée des rédacteurs; mais par là même il la constate, et c'est tout ce qu'il me faut. « Nous supposons, « dit-il, que les formalités actuelles, établies par la loi du « 12 vendémiaire an IV, c'est-à-dire l'impression, l'affiche, « l'insertion au *Bulletin* et l'envoi aux autorités judiciaires « et administratives, ne sont pas abolies (1), qu'elles seront « conservées dans le fait; mais, de droit, elles ne seront « plus nécessaires, car la connaissance présumée va devenir « la condition unique de l'exécution des lois. » (*Id.*, p. 430.)

Le tribun Andrieux fut chargé de porter la parole devant le Corps législatif pour attaquer le projet du Gouvernement. Dans son discours il insiste sur le prétendu défaut de publicité qu'il reproche avec si peu de raison au système des rédacteurs, et voici comment il rend compte de ce système : « On regarde comme moyen de publicité suf-« fisante ce qui se passe lors de la confection de la loi, sa « présentation au Corps législatif, sa discussion au Tri-« bunat, et devant vous, législateurs, puis le délai consti-« tutionnel de dix jours qui s'écoule entre son adoption et « sa promulgation. Pendant ce temps, dit-on, les journaux « impriment, répandent les projets de lois, publient les dis-« cussions; beaucoup de Français, ceux surtout qui, par « devoir, par état ou par leur position personnelle, ont « besoin de connaître la loi, prennent intérêt à sa formation, « la suivent, y assistent en quelque sorte par la lecture des « papiers publics. Il n'est donc pas à craindre que la loi ne « soit pas suffisamment connue : il n'y a pas d'autres

(1) On sait que cette loi ne les rendait pas obligatoires et essentielles; elles étaient purement facultatives de la part du Directoire.

« moyens de publicité en Angleterre et en Amérique. » (*Id.*, p. 422.)

XVIII. Portalis répond au tribun Andrieux, et au fond de son discours un peu embarrassé peut-être dans certains endroits, je retrouve toujours le même principe, le même fondement de tout le système : « On sait que, dans notre « droit public national, les lois sont discutées publiquement « et avec solennité ; on sait qu'après que le Corps légis- « latif les a décrétées, on reste dix jours sans les promul- « guer ; en attendant, elles circulent partout, on continue « de les envoyer à toutes les autorités constituées, comme « on l'a toujours fait. On ne peut donc craindre qu'une loi « soit exécutée avant d'être connue. Mais, dans le mode « actuel, l'exécution de la loi dépendait trop du fait arbi- « traire de l'homme. » (*Id.*, p. 473, n° 13.)

XIX. Puis vient le tribun Thiessé qui pousse les choses à l'extrême pour profiter, contre le projet du Gouvernement, de l'exagération de son principe. « On a dit qu'il était vrai « que le système proposé était une fiction : que quelque « parti qu'on prît, la publication en serait toujours une ; « qu'elle serait une fiction, quand même on imprimerait « trente millions d'exemplaires de la loi pour trente « millions d'habitants, et qu'au lieu d'organiser la fiction « projetée, mieux eût valu peut-être établir en prin- « cipe que par cela seul qu'il y a un dixième jour « après l'émission de la loi, la loi pouvait déclarer que ce « jour-là elle serait censée promulguée ; fiction pour « fiction, ajoute-t-on, celle-là aurait valu toutes les autres. » (*Id.*, p. 488). C'était aller trop loin dans l'at-

taque. Mais cela montre combien les rédacteurs du Code étaient pénétrés de l'idée que la loi était assez connue du public avant la promulgation, et qu'il n'y avait nul besoin de formalités spéciales pour engendrer la force obligatoire.

XX. M. Boulay, orateur du Gouvernement, restitue à cette pensée son véritable caractère et la développe en termes excellents, quand il dit, après M. Thiessé : « Que « reproche-t-on à ce système ? On prétend qu'il ne donnera « pas aux citoyens une connaissance suffisante des lois ; « mais s'agit-il ici de leur donner cette connaissance ? Non, « ce n'est pas là le but du projet ; il ne s'agit que de fixer « le moment où la loi doit être exécutée par eux. Il suffit « que ceux qui ont le plus d'intérêt à connaître les lois, et « surtout que la portion instruite de la nation, celle qui « propage successivement cette connaissance et la répand « sur la masse à mesure du besoin qu'elle en a, il suffit « que cette portion ait le temps et les moyens convenables « de s'assurer de l'existence et de la promulgation des lois. « Or, est-il un système plus propre à lui procurer cette « certitude que celui qui est proposé ? D'abord, quel est le « citoyen prenant un peu de part à la chose publique, qui « ignore la proposition, la discussion et l'adoption d'un « projet de loi ; qui ne sache que le décret doit être pro- « mulgué le dixième jour après son émission, et partant « de ce point fixe, ne puisse déterminer avec certitude le « moment où la loi devient obligatoire pour lui et pour « tous les individus de la France ? » (*Id.*, p. 515.)

Et, après avoir fait longuement ressortir tous les vices du système qui attache la force obligatoire de la loi à certains actes et à certaines formalités que les hommes peuvent mettre de la

négligence ou de la mauvaise volonté à accomplir, M. Boulay s'écrie avec une légitime satisfaction : « Rien de semblable « se rencontre-t-il dans le système proposé? Non : dans ce « système, ce n'est pas l'homme, c'est la loi seule qui règle « le moment de l'exécution. » (Id., p. 519.)

Je vais exposer dans un instant le système vanté par M. Boulay, et qui n'est autre que celui du Code Napoléon. Mais je termine d'abord les citations que j'ai commencées. Celles qui suivent se rapportent à la seconde présentation du projet de loi. C'est d'abord M. Berlier qui parle :

XXI. « Une observation préliminaire qu'il me semble « convenable de placer ici, et qui porte sur un point d'ex- « périence, c'est que dans un vaste État comme la France, « il est impossible que la publication et l'affiche en chaque « commune déterminent le moment où chaque loi y devient « obligatoire. Une loi trop fameuse, celle du 14 frimaire « an II, avait introduit cette règle, dont le moindre incon- « vénient, sans doute, résidait dans les frais énormes qu'elle « entraînait : il en était un beaucoup plus grave dans l'ex- « trême diversité d'effets qui en était le résultat. Cinquante « mille agents pouvaient-ils être tellement exacts que la con- « dition de leurs administrés fût la même, et ne vit-on pas « souvent la loi publiée dans un village y recevoir son ap- « plication, tandis qu'elle était sans force dans le village « voisin, faute de publication?.... Je ne connais que trois « modes de déterminer l'époque où la loi deviendra obliga- « toire : celui de la transcription sur les registres d'une au- « torité locale ; — et c'est le dernier état — (1) ; celui d'un

(1) La transcription servait à certifier l'arrivée et la distribution du *Bulletin* au chef-lieu du département.

« délai général et uniforme à partir d'un point déterminé, de « la promulgation, par exemple, — et c'est ce qu'avait pro- « posé la section de législation au conseil d'État ; — enfin le « délai successif en raison des distances.

« Le premier de ces modes offre des inconvénients bien « attestés par l'expérience : il dépend d'autorités négligentes « ou malveillantes que la loi soit publiée plus tôt ou plus tard, « ce qui établit des inégalités frappantes ; et comme le mo- « ment de l'arrivée et celui de la transcription ne sont pas « aussitôt connus, il en résulte, dans le passage d'une lé- « gislation à une autre, beaucoup d'incertitude dans les pre- « miers temps, ou beaucoup d'embarras, s'il faut aller véri- « fier les registres.

« J'observe au surplus que le moindre inconvénient de ce « mode, quoique cet inconvénient soit déjà très-grave, con- « siste dans la part qu'il donne aux agents d'exécution, « agents dont l'activité pourrait jusqu'à un certain point « être stimulée, ou la malveillance punie. »

XXII. Voici les paroles de Portalis sur le même sujet : « J'observe, dit-il, que, dans ce qui s'est pratiqué depuis la « révolution, on avait trop subordonné l'exécution de la loi « au fait de l'homme. Partout on exigeait des lectures, des « transcriptions de la loi, et la loi n'était point exécutoire « avant ces transcriptions et ces lectures. A chaque instant, « la négligence ou la mauvaise foi d'un officier public pou- « vaient paralyser la législation au grand préjudice de l'Etat « et des citoyens.

« Les transcriptions et les lectures peuvent figurer comme « moyens secondaires, comme précautions de secours. Mais « il ne faut pas que la loi soit abandonnée au caprice des

« hommes. Sa marche doit être assurée et imperturbable.
« Image de l'ordre éternel, elle doit, pour ainsi dire, se suf-
« fire à elle-même. Nous lui rendons toute son indépendance
« en ne subordonnant son exécution qu'à des délais, à des pré-
« cautions recommandées par la nature même. » (Deuxième
« exposé des motifs, n° 7.)

« Aujourd'hui, poursuit le même orateur, toutes les dis-
« cussions et toutes les délibérations se font avec solennité,
« et en présence du public. Le législateur ne se cache jamais
« derrière un voile ; on connaît ses pensées même avant
« qu'elles soient réduites en commandement. Il prononce la
« loi au moment où elle vient d'être formée, et il la pro-
« nonce publiquement. Un délai de dix jours précède la
« promulgation, et pendant ce délai, la loi circule dans
« toutes les parties de la France. Elle est donc déjà pu-
« blique avant d'être promulguée. » (Id., p. 574 et 575.)

XXIII. M. Grenier, dans son rapport au Tribunat, est
tout aussi explicite. Il y déclare « que les anciennes forma-
« lités ne conviennent plus à un peuple libre qui prend part
« aux lois ou par lui-même ou par ses représentants, où la
« publicité des délibérations, les relations journalières et la
« circulation des journaux transmettent aussi rapidement
« la connaissance des lois.

« L'envoi des lois doit sans doute être fait aux tribunaux,
« et il est toujours à désirer qu'il soit prompt et sûr.

« Mais ce qui tient à la lecture et à l'application du texte
« authentique de la loi, à sa conservation, est étranger aux
« effets qu'on doit attribuer à la notoriété sous le rapport du
« caractère obligatoire respectivement aux citoyens. Dans
« le mode proposé par le projet de loi, c'est toujours la loi

« qui agit, soit qu'elle s'annonce, soit qu'elle ordonne ; nul « secours humain ne devient nécessaire... L'idée est aussi « ingénieuse qu'utile. »

XXIV. Enfin, M. Faure termine cette longue discussion par les remarquables paroles que voici :

« Autrefois les lois se faisaient secrètement, souvent même « elles restaient cachées dans les ténèbres longtemps après « avoir été faites. Aujourd'hui, dès qu'un projet de loi est « adressé au Corps législatif, il se répand dans toutes les par- « ties de la France. Bientôt ensuite les débats circulent, et « lorsqu'enfin la loi est décrétée, les copies en sont telle- « ment multipliées par la voie de l'impression, que chacun « peut aisément en prendre connaissance. L'acte constitu- « tionnel exige qu'il y ait un intervalle de dix jours entre le « décret du Corps législatif et la promulgation générale « faite par le Premier Consul; et tout le monde sait qu'au- « cune feuille publique n'attend, pour annoncer la loi, que « l'époque de la promulgation soit arrivée. »

XXV. On connaît maintenant l'esprit de l'article 1er du Code Napoléon. Je rappelle son texte : « Les lois sont exé- « cutoires dans tout le territoire français en vertu de la « promulgation qui en est faite par l'Empereur. Elles seront « exécutées dans chaque partie de l'empire, du moment où « la promulgation en pourra être connue. — La promulga- « tion faite par l'Empereur sera réputée connue dans le dé- « partement de la résidence impériale un jour après celui de « la promulgation ; et dans chacun des autres départements, « après l'expiration du même délai, augmentée d'autant de « jours qu'il y aura de fois 10 myriamètres (environ 20 lieues

« anciennes) entre la ville où la promulgation en aura été « faite et le chef-lieu de chaque département. »

XXVI. Je laisse de côté en ce moment le caractère *successif* du délai, pour ne considérer que le délai en lui-même, et je ne puis m'empêcher d'admirer l'heureuse audace avec laquelle les rédacteurs du Code ont su s'élever aux vrais principes.

La discussion de la loi est publique : donc la loi est publiée. Ah! sans doute, il faudra en répandre le texte officiel, pour la plus grande sûreté et commodité de ceux qui auront à y recourir. Mais au point de vue de la force obligatoire, quand dix jours se seront écoulés depuis le vote définitif, il n'est pas en France un seul citoyen fondé à se plaindre qu'on le surprenne par une nécessité d'exécution trop rapide. Ainsi, sans avoir à s'occuper d'organiser un système quelconque de publication matérielle, et en laissant à cet égard les choses suivre naturellement leur cours, il n'y a qu'à fixer le jour à partir duquel la nécessité d'exécution commencera pour les citoyens.

Le point de départ général, c'est le vote du Corps législatif.

Dix jours après, la promulgation intervient nécessairement, aux termes de la Constitution; c'est à ce point fixe que les rédacteurs ont attaché leur délai d'exécution. Ce dernier délai est lui-même fatal, invariable dans chacune de ses diverses fixations. C'est donc, en dernière analyse, le seul écoulement du temps, la seule échéance des délais qui rend la loi obligatoire. Quoi de plus précis ! Quoi de plus infaillible ! Personne ne peut faire que le temps ne s'écoule pas suivant son éternelle et constante mesure; par

conséquent, la force obligatoire de la loi est absolument affranchie de tout concours de l'homme ; et la loi, suivant la noble expression de Portalis, est vraiment l'image de l'ordre éternel, elle se suffit à elle-même.

Tel est, en résumé, le système de l'an VIII et du Code Napoléon. C'est le seul système rationnel que nous ayons encore eu. Il utilise la publicité des débats et du vote, ce que n'avait fait aucun de ceux qui l'ont précédé. Tandis que la connaissance de la loi se répand naturellement dans la France entière par des canaux tout préparés, un délai fixe, invariable, conduit à la promulgation. La promulgation, c'est la publication *légale* de la loi ; très-peu importe que cette publication ne soit que légale, c'est-à-dire fictive, puisqu'elle est précédée de cette autre publicité de fait, de cette publicité spontanée qui permet à la fiction de se déployer librement sans blesser aucun intérêt ni méconnaître aucun fait pratique.

XXVII. Cette conception est belle assurément, elle approche beaucoup de la perfection ; mais elle n'est pas la perfection même : il y faudrait encore plus de simplicité. Du reste, il n'était guère au pouvoir des rédacteurs du Code de perfectionner le système sous ce rapport : la Constitution s'y opposait. L'article 37 dont j'ai cité la première partie : « Tout décret du Corps législatif, le dixième jour après « son émission, est promulgué par le Premier Consul, » se hâte d'ajouter la restriction suivante, « *à moins que,* « *dans ce délai, il n'y ait eu recours au Sénat, pour* « *cause d'inconstitutionnalité.* »

Cette dernière disposition enlevait malheureusement à la promulgation à jour fixe une partie de sa certitude et de sa

fatalité; car si, dans les neuf jours qui la précèdent, le décret était attaqué devant le Sénat, la promulgation n'avait pas lieu, et le délai pour l'exécution ne pouvait commencer à courir. Il y avait là pour les citoyens une *inconnue* dont les rédacteurs du Code devaient nécessairement tenir compte dans l'organisation de la force obligatoire; les citoyens avaient besoin d'être assurés que la promulgation était réellement intervenue le dixième jour. Or, quel moyen de leur donner cette assurance si ce n'est de publier la promulgation elle-même, c'est-à-dire d'ajouter au délai constitutionnel de dix jours un autre délai suffisant pour que le fait de la promulgation devînt notoire dans tout le pays? C'est ce que les rédacteurs ont été obligés de faire, et voilà pourquoi la naissance de la force obligatoire s'est trouvée reportée à l'expiration de ce dernier délai.

On voit la cause de la complication. Il suffisait pour la faire disparaître d'effacer, dans l'article 37 de la Constitution, cette seconde partie qui détruit le bénéfice de la première, et qui fait que le législateur a l'air de reprendre d'une main ce qu'il donne de l'autre. A quoi bon ce droit de recours au Sénat pour inconstitutionnalité? Quels sont les intérêts qu'il a pour objet de garantir? Ceux de la nation? Mais c'est elle-même qui désigne les membres du Corps législatif tandis qu'elle n'a, sur la composition du Sénat, qu'une influence extrêmement éloignée. Ceux du Gouvernement? Mais c'est lui qui propose la loi, et le Corps Législatif n'a pas même le droit d'amender le projet.

Par conséquent, rien de plus légitime et de plus logique que de déclarer la loi parfaite et inattaquable au moment de son émission par le Corps législatif.

Si telle avait été la doctrine constitutionnelle, quelle

belle simplicité les rédacteurs du Code auraient pu introduire dans leur système d'exécution et de publication! Dominés comme ils l'étaient par cette idée profondément juste que la loi est connue de tous les citoyens avant d'être promulguée, ils auraient probablement attaché la force obligatoire à la promulgation même, et on aurait vu, après un délai invariable, la loi exécutée partout au même moment. — Majestueuse unité, vraiment digne de la loi!

XXVIII. Et comme presque toujours une faute amène une autre faute, les rédacteurs de l'article 1er se trouvant réduits à publier la promulgation, c'est-à-dire la publication même, et ne jouissant pas, cette fois, des avantages d'une publicité toute faite, se sont laissé séduire par l'idée du délai *successif* à raison des distances, au lieu de rester fidèles au délai uniforme que la section du Conseil d'État avait proposé d'abord. Nouvelle cause de complications, dont je me propose de démontrer les inconvéniens et l'inutilité. Mais ce n'est pas encore le lieu de traiter cette question; ma discussion sur ce point offrant un intérêt actuel, puisque la solution que je mets en avant peut s'appliquer au système aujourd'hui en vigueur, c'est seulement lorsque j'aurai exposé et critiqué ce système, qu'il conviendra de parler des améliorations que l'on y pourrait apporter. Je poursuis mon examen historique.

XXIX. La Constitution impériale de 1804 laissa subsister, en matière de promulgation et de force obligatoire, les principes de l'an VIII et du Code Napoléon. Pendant toute cette période on voit constamment figurer les deux

dates à intervalle fixe de dix jours, en tête des quelques *lois* qui se hasardent timidement dans la foule innombrable des *décrets de l'Empereur* et des *avis du conseil d'État*.

Il faut savoir gré au Gouvernement d'alors d'avoir conservé l'image de la promulgation à jour fixe; c'est une entrave pour le pouvoir, ou du moins une obligation à laquelle il lui répugne de s'astreindre, si l'on en juge par ce qui s'est passé depuis. L'Empereur pouvait aisément, dans sa Constitution nouvelle, en effacer même le souvenir. Je constate avec l'article 137 que ce souvenir ne lui a pas été importun.

XXX. La Restauration s'est montrée plus ombrageuse. En effet, l'article 22 de la Charte porte : « Le roi seul sanctionne et promulgue les lois. »

Par ce peu de mots, tout le système précédent est aboli. L'émission de la loi a cessé d'être publique; il n'y a plus de point de départ pour un délai de promulgation; aussi la promulgation a-t-elle lieu quand il plaît au roi. La sanction et la promulgation sont d'ailleurs confondues dans un seul et même acte. Cet acte est secret. L'article 1er du Code Napoléon est donc inapplicable.

Que va-t-on mettre à sa place ?

On commence par ne rien mettre du tout. Pendant deux ans, la publication légale est livrée à l'arbitraire, à la routine. Voici sous quelle forme les lois de cette époque se présentent dans le *Bulletin* :

« Louis, par la grâce de Dieu, etc.... Nous avons pro-
« posé, les Chambres ont adopté, nous avons ordonné et
« ordonnons ce qui suit : » (texte de la loi.)

Et, à la fin : « La présente loi discutée, délibérée et

« adoptée par la Chambre des pairs et celle des députés,
« et sanctionnée par nous ce jourd'hui, sera exécutée
« comme loi de l'Etat; voulons, en conséquence, qu'elle
« soit gardée et observée dans tout notre royaume, terres
« et pays de notre obéissance.

« Si, donnons mandement à nos cours et tribunaux, « préfets, corps administratifs, et tous autres, que les pré« sentes ils gardent et maintiennent, fassent garder, ob« server et maintenir; et pour les rendre plus notoires à « tous nos sujets, ils les fassent publier et enregistrer « partout où besoin sera, car tel est notre plaisir..., etc. »

Ce grand luxe de mots cache une absence complète de système touchant la force obligatoire. Quand les lois seront devenues *bien notoires*, quand elles seront *bien publiées* et *enregistrées* partout où besoin sera, cela nous apprendra-t-il *quel jour* nous devons commencer à exécuter la loi nouvelle? Est-ce du jour de la sanction? Est-ce du jour de la publication et de l'enregistrement? Mais de quelle publication s'agit-il ici? Si c'est la publication de vendémiaire an IV, nous n'avançons pas beaucoup. Si c'est l'insertion au *Bulletin des lois*, évidemment nous reculons.

XXXI. Il fallut mettre un terme à ces incertitudes, au moins pour l'avenir. C'est ce que fit l'ordonnance royale du 27 novembre 1816, mais d'une façon bien inattendue : « A l'avenir, dit cette ordonnance, la promulgation des « lois et de nos ordonnances résultera de leur insertion au « *Bulletin officiel*. Elle sera réputée connue, conformément

« à l'article 1er du Code civil, un jour après que le *Bulletin* « *des lois* aura été reçu de l'imprimerie royale par notre « chancelier, ministre de la justice, lequel constatera sur un « registre l'époque de la réception. »

Ainsi l'insertion au *Bulletin des lois*, c'est la promulgation. La réception du *Bulletin* au ministère de la justice, c'est là le point de départ de la force obligatoire !...

Deux actes occultes, deux actes profondément secrets, pour publier les lois! La réception d'une brochure dans un bureau de ministère, à Paris, pour faire éclater, par toute la France, la force obligatoire d'une loi à laquelle vont être assujettis, dans un délai fatal, trente-six millions de citoyens !....

Quand vous traversez la place Vendôme, si vous voyez une voiture de l'imprimerie royale arrêtée à la porte du ministère de la justice, prenez garde, citoyens! En ce moment, votre sort s'accomplit : peut-être il y a dans les flancs de cette mystérieuse voiture une loi qui change l'ordre de vos successions et l'âge de votre majorité, qui vous ôte ou vous donne des droits, vous impose de nouvelles charges ou vous menace de nouvelles peines. Et cette loi, elle est promulguée! Que dis-je?..... elle est obligatoire à bref délai, car un garçon de service vient de la déposer entre les mains d'un obscur employé du ministère qui en constate machinalement la réception sur son registre poudreux : au moment où il essuie sa plume, la force obligatoire est née! Elle marche, elle fait son tour de France!

Si cette ordonnance de 1816 n'était plus qu'un simple document pour servir à l'histoire de la Restauration, nous ne nous arrêterions pas longtemps à la critiquer. Mais elle

est en vigueur à l'instant où j'écris, et l'on ne songe guère, je crois, à en purger nos Codes.

Puisque nous en sommes réduits là, discutons l'ordonnance.

XXXII. Dans le préambule, on commence par se plaindre de l'article 1er du Code Napoléon, et par lui faire une sorte de reproche de ce qu'il « n'a pas expliqué ce qui constitue la promulgation. » De là, semble-t-on dire, vient tout le mal !

Il y a erreur de dates : le mal vient de la Charte de 1814 qui a rendu la promulgation incertaine et secrète.

En 1803, la promulgation consistait dans l'expiration d'un délai dont le point de départ était fixe et public. Le Code n'avait donc pas à s'en occuper. Et comme il ne pouvait pas prévoir la sanction occulte et arbitraire de 1814, il lui était bien impossible de définir à l'avance la promulgation de 1816.

XXXIII. L'article 1er dispose, nous l'avons vu, « qu'à « l'avenir la promulgation des lois et ordonnances résultera « de l'insertion au *Bulletin officiel.* »

Ne vous fiez pas à cet article 1er. L'article 2 lui donne tout de suite le démenti. « Elle sera, dit l'article 2, réputée « connue, conformément à l'article du Code civil, un jour « après... » — Qu'attendez-vous ? Sans doute un jour après la promulgation, c'est-à-dire l'insertion au *Bulletin*, puisque l'on dispose *conformément à l'article du Code civil*... Non ! « Elle sera réputée connue, conformément à l'article « du Code civil, un jour après que le *Bulletin des lois* aura « été reçu de l'imprimerie royale par notre chancelier,

« ministre de la justice, lequel constatera sur un registre « l'époque de la réception. »

C'est à n'y rien comprendre. Comment! la promulgation résulte, dites-vous, de l'insertion au *Bulletin*. Puis, pour vous *conformer* au Code civil qui déclare la loi obligatoire un jour après la *promulgation*, vous la déclarez obligatoire un jour après que le *Bulletin* aura été reçu par le ministre de la justice! C'est donc la réception par le ministre qui est la véritable promulgation? L'article 1er de l'ordonnance se trompe donc en disant que c'est l'insertion de la loi au *Bulletin?*

On le voit, l'ordonnance n'est pas heureuse quand elle se mêle de définir. Décidément, elle a raison : c'est le Code qui aurait dû définir la promulgation.

Quoi qu'il en soit des incohérences du texte, le procédé en lui-même n'est pas difficile à apprécier à première vue. On se rappelle la juste colère de l'auteur dont j'ai parlé, contre le système de vendémaire an IV. « Jamais, disait-il, « il n'y en avait eu de plus vicieux. » En voici un, je pense, qui laisse bien loin derrière lui le système de l'an IV. Ce n'est plus une *distribution* dans chaque *chef lieu de département* qui rend la loi *obligatoire;* c'est la réception d'un unique exemplaire de la loi à *Paris seulement!* En l'an IV, le mystère s'accomplissait dans tous les chefs lieux de département : il y avait plus de chances pour qu'il se commît des indiscrétions, et que la promulgation fût quelque peu ébruitée. Mais l'ordonnance de 1816 renferme le redoutable secret dans les murs de Paris : c'est se montrer bien cruel pour les curieux de province.

Soyons justes cependant envers l'ordonnance de 1816 : il y avait un article 4 qui faisait refleurir le système de

vendémiaire. Cet article était ainsi conçu : « Dans les « cas et les lieux où nous jugerons convenable de hâter « l'exécution, les lois et ordonnances seront censées pu« bliées et seront exécutoires du jour qu'elles seront par« venues au préfet qui en constatera la réception sur un « registre. » — Ne voilà-t-il pas bien la fameuse distribution dans les chefs-lieux?

On mit plus de six semaines à comprendre que c'était se moquer des pauvres citoyens : l'ordonnance des 18-25 janvier 1817 vint corriger ce qu'il y avait en apparence de plus choquant dans cette disposition : « Il « nous a été représenté que, dans les cas prévus par l'ar« ticle 4 de notre ordonnance du 27 novembre dernier, où « il serait nécessaire de hâter l'exécution des lois et de nos « ordonnances..... *il serait à craindre* que l'envoi aux « *préfets de départements* ne donnât pas une *connaissance* « *suffisante* de ce qui serait à exécuter, s'ils se *contentaient* « *d'en constater la réception sur un registre.* A quoi vou« lant pourvoir, nous avons ordonné... Article 1er. Dans « les cas prévus par l'article 4 de notre ordonnance du « 27 novembre 1816, où nous jugerons convenable de « hâter l'exécution des lois et de nos ordonnances, en les « faisant parvenir extraordinairement sur les lieux, les « préfets prendront incontinent un arrêté par lequel ils « ordonneront que lesdites lois et ordonnances seront im« primées et affichées partout où besoin sera. Article 2. Les« dites lois et ordonnances seront exécutées à compter du « jour de la publication faite dans la forme prescrite par « l'article ci-dessus. »

XXXIV. Les choses sont demeurées en cet état jusqu'en

1848. A cette époque de réforme et d'essais de tout genre, on parut disposé à revenir aux vrais principes de la matière; mais on s'arrêta à moitié chemin. Le but fut atteint pour la promulgation, il ne le fut pas pour la force obligatoire. Voici comment :

Les projets de Constitution imposaient au Président de la République un délai fatal pour la promulgation; seulement le point de départ de ce délai était un acte sans publicité : c'était la transmission de la loi par le président de l'Assemblée au Président de la République. La Constitution de 1848 y substitua le jour où la loi était adoptée par l'Assemblée nationale, et elle donna au pouvoir exécutif un mois, à partir de ce jour, pour promulguer la loi. (Constitution de 1848, art. 57.)

Mais l'ordonnance de 1816 restait debout; la promulgation consistait donc toujours dans la réception du *Bulletin officiel* au ministère de la justice. Par conséquent, le délai pour la force obligatoire continuait à avoir un point de départ incertain, variable, inconnu.

On perdait ainsi tout le bénéfice du point fixe et du délai fatal que la Constitution avait établi pour la promulgation elle-même. Qu'importe en effet de savoir qu'une loi votée le 1er mai sera nécessairement promulguée le 1er juin, si l'on ignore le jour de la réception du *Bulletin* à la chancellerie? C'est précisément cette réception occulte et variable qui produit la force obligatoire; la date de la force obligatoire est donc occulte et variable comme elle. Je sais d'une manière certaine que la loi est promulguée aujourd'hui 1er juin, la Constitution me l'a dit une fois pour toutes; mais comment puis-je savoir quel jour le numéro du *Bulletin* qui la contient sera transporté au ministère de

la justice et reçu dans les bureaux? Il peut l'être tout de suite si les compositeurs, metteurs en page, correcteurs, protes, plieurs, hommes de peine, cochers, garçons de service de l'imprimerie nationale sont actifs et diligents; mais un oubli, une négligence, un acte de mauvaise volonté de la part d'un employé subalterne peuvent retarder d'un jour ou plus la réception qui, seule, a l'énorme pouvoir d'obliger les citoyens à l'exécution de la loi.

Ainsi l'article 57 de la Constitution de 1848 n'offrait que des apparences trompeuses; il avait l'air de donner ce qu'en réalité l'ordonnance de 1816 refusait toujours; il faisait entrevoir un bien qu'il ne permettait pas d'atteindre.

XXXV. Aujourd'hui, le croirait-on? nous sommes, quant à la publication et à la force exécutoire des lois, en plein 1816.

Eh! mon Dieu, j'ai peut-être tort de m'en étonner. On ne s'amuse pas à faire des réparations locatives à une maison qui brûle. Dans un grand péril, on va au plus pressé. En courant au salut de la France, la Constitution de 1852 a oublié de pousser du pied l'ordonnance de 1816. Voilà tout.

Mais maintenant que nous avons refait nos assises et relevé nos ruines, nous devenons exigeants, difficiles; nous raffinons sur les détails, et nous sommes choqués des défauts d'harmonie qui se font voir çà et là dans l'édifice de nos lois.

Toutefois, il n'y a pas besoin d'être bien délicat pour trouver que l'ordonnance de 1816 fait tache dans le Code Napoléon. Voyez plutôt.

On sait que la Constitution de 1852 n'établit ni *point fixe*, ni *délai de promulgation* : « Article 10. Il (l'Empereur) « sanctionne et promulgue les lois et les sénatus-con- « sultes. »

Voici d'ailleurs la formule de sanction et de promulgation actuellement en usage :

« N. (prénom de l'Empereur) par la grâce de Dieu, etc... « Avons sanctionné et sanctionnons, promulgué et pro- « mulguons ce qui suit : (le texte de la loi). Mandons et « ordonnons que les présentes, revêtues du sceau de l'Etat « et insérées au *Bulletin des lois*, soient adressées aux « cours, tribunaux et aux autorités administratives, pour « qu'ils les inscrivent sur leurs registres, les observent et « les fassent observer, et notre ministre secrétaire d'Etat au « département de la justice est chargé d'en surveiller la « publication. » (Décr. des 2-9 déc. 1852.)

Tout cela signifie que la sanction et la promulgation sont confondues dans le même acte ; que cet acte est essentiellement secret, que la promulgation continue de consister uniquement dans l'insertion de la loi au *Bulletin officiel* ; que l'envoi de ce *Bulletin* aux tribunaux et aux autorités administratives, seul mode de publication spécifié par le décret, n'est soumis à aucun délai fatal ; enfin que le soin de cet envoi est confié à un fonctionnaire irresponsable envers le pays.

Il est clair qu'un pouvoir qui ne serait pas, comme le pouvoir actuel, ami de l'équité et de la franchise, pourrait très-légalement, avec l'ordonnance de 1816 et la Constitution de 1852, ne pas se donner la peine de publier les lois. Tout ce que le Gouvernement fait à cet égard, il le fait spontanément, bénévolement, c'est de sa part un don gratuit,

une pure libéralité. Et je veux dire tout de suite, à sa louange, qu'il est aussi généreux, aussi large que possible, en fait de publicité matérielle. Il envoie, il imprime, il placarde, il affiche, il abonne, il fait tout ce qu'il peut : témoins le décret du 12 février 1852 et la circulaire du ministre de l'intérieur du 13 décembre 1856. Voici cette circulaire.— Elle donne une idée exacte de la bonne volonté du Gouvernement et de l'extrême négligence des agents inférieurs immédiatement chargés de procurer aux citoyens la connaissance de la loi.

« Monsieur le préfet, je reçois directement et de plusieurs « points à la fois des plaintes sur l'irrégularité avec laquelle « a lieu l'affichage du *Moniteur des communes*.

« Dans beaucoup de localités, on ne tient compte, ni du « décret du 12 février 1852 qui institue le système de « publicité du *Moniteur des communes*, ni des circulaires « qui recommandent aux préfets de veiller à son affi- « chage.

« Il importe, Monsieur le préfet, de ne pas oublier les « motifs qui ont présidé à la création de cette feuille.

« L'Empereur a voulu que les actes de son Gouverne- « ment fussent connus dans toutes les parties de l'Empire ; « que le pays entier assistât, en quelque sorte, à tout ce « que sa sollicitude entreprend et exécute, tant à l'intérieur « qu'à l'extérieur, pour son bien-être et pour sa gloire.

« La haute pensée de Sa Majesté serait méconnue, si « votre zèle n'obviait promptement à la négligence sur la- « quelle je me vois contraint d'appeler votre attention.

« Je vous invite donc, Monsieur le préfet, à exercer une « scrupuleuse surveillance à cet égard, et à stimuler la dili- « gence des maires par toutes les dispositions que vous

« jugerez convenables, afin que le *Moniteur des communes* « soit exactement publié et affiché dans toutes les com- « munes de votre département.

« Vous voudrez bien, Monsieur le préfet, me rendre « compte des mesures que vous aurez prises, et surtout me « tenir au courant des infractions aux dispositions du décret « du 12 février 1852, qui pourront vous être signalées. » (*Bull. off. du min. de l'intérieur*, an. 1856, p. 312.)

Quel aura été l'effet de ces pressantes recommandations? Une prochaine circulaire nous le dira sans doute....

XXXVI. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement se donne bien du mal pour parvenir à un résultat qu'il ne saurait atteindre. On a vu par tout ce qui précède que la mission du législateur en cette matière consiste, non-seulement à faire connaître la loi avant de la rendre obligatoire, mais aussi à éviter que la nécessité d'exécution survienne à l'improviste; en d'autres termes, il faut que les citoyens connaissent la loi avant d'être astreints à lui obéir, et qu'en aucun cas, la nécessité légale de l'exécuter ne puisse précéder pour eux la connaissance effective de cette nécessité même.

Or, si la loi est assez connue dans le système actuel à cause de la publicité des débats, et de la diffusion des journaux, il peut arriver souvent qu'un citoyen soit légalement obligé d'exécuter la loi avant de savoir qu'elle a acquis la force obligatoire.

XXXVII. Voici, en effet, comment les choses se passent: les projets de lois d'intérêt général, rédigés par le conseil

d'Etat, sont ordinairement publiés par les journaux; la discussion au Corps législatif reçoit elle-même une publicité qui, bien que châtiée, révèle suffisamment la pensée des orateurs. Si un amendement est proposé par les députés, oh! c'est une grosse affaire! Il n'est plus permis à chacun de poser arbitrairement sa pierre sur l'édifice au risque d'en déranger l'économie et d'en compromettre l'aplomb.

Ce système est meilleur au point de vue de la connaissance de la loi, car il ne peut plus se glisser de changement qui échappe à l'attention publique; les amendements sont accueillis par la presse comme des événements d'importance; on se demande avec intérêt si le conseil d'Etat les acceptera ou non. S'il les accepte, on leur fait fête, et tout cela concourt à graver le sens et les dispositions de la loi dans les esprits. Enfin le texte voté par le Corps législatif est reproduit par tous les journaux et circule dans le monde entier.

Que diraient aujourd'hui les Portalis, les Berlier, les Faure, qui célébraient en 1803 la rapidité avec laquelle les *feuilles publiques* répandaient *partout* la connaissance de la loi? Dans quelle admiration les jetteraient nos chemins de fer, nos télégraphes électriques, nos routes départementales, nos chemins vicinaux de grande et de petite communication, notre organisation du service des postes, nos facteurs ruraux qui n'oublient, dans leurs courses, ni le hameau, ni la chaumière? Mais leur joie et leur surprise n'auraient plus de bornes quand ils sauraient que nos laboureurs de la Beauce, nos artisans du Nord, nos montagnards des Vosges, des Alpes et des Pyrénées, figurent parmi les abonnés ou les lecteurs assidus de la *Presse*, du *Constitutionnel*, des *Débats*, — tout comme nos boutiquiers et nos ouvriers de Paris. —

Mêlez-vous donc après cela de publier la loi! Faites tous vos efforts pour en procurer la connaissance aux citoyens! Peine superflue! quand votre *Bulletin officiel* arrive dans les Basses-Alpes, pour révéler l'*existence* de la loi, on y est, depuis longtemps en état de vous la réciter par cœur.

Tels sont, de nos jours, les effets de la publicité des débats et la facilité prodigieuse des moyens de divulgation. C'est maintenant que nous pouvons dire avec vérité que la loi, « *dès qu'elle est votée, circule dans toutes les par-* « *ties de la France et qu'elle est déjà publique avant d'être* « *promulguée.* » (Paroles de Portalis, *hic*, p. 30.)

Ainsi le premier but du législateur est atteint naturellement, par la seule force des choses : l'*existence* de la loi ne peut surprendre personne.

XXXVIII. Dirons-nous la même chose de la force obligatoire? Oh non! assurément! la force obligatoire peut surprendre *tout le monde*.

En sortant du Corps législatif où elle naît sous les yeux de tous, la loi s'enfonce dans le demi-jour du Sénat pour disparaître bientôt après dans la nuit de la sanction et de la promulgation. Alors le citoyen le plus clairvoyant la perd de vue. Il ne suffit plus, comme sous la Constitution de l'an VIII, de savoir par cœur son Corps législatif, son Sénat et son tarif des distances : j'aurais beau me tenir soigneusement au courant des lois votées dans une session, qui me dit d'abord qu'elles seront sanctionnées?

A la vérité, on ne voit pas bien pourquoi l'Empereur refuserait sa sanction à une loi qu'il a faite, que l'on n'a pu amender que de son consentement, et qu'il avait la faculté

de retirer à tous les moments de la discussion... (1); mais enfin, ce droit de sanction peut être exercé. Première perplexité pour les citoyens. En voici d'autres :

Si les lois sont sanctionnées, qui m'avertit du jour où elles le seront? Comment saurai-je qu'elles sont promulguées? Comment connaîtrai-je la date de la réception du *Bulletin* pour commencer à les exécuter?

Ah! je le pourrai, sans doute, en me donnant beaucoup de peine, en ne laissant passer aucun numéro du *Bulletin des Lois* sans voir si, par hasard, il ne contiendrait pas la loi que j'attends, avec la date de la réception *imprimée à l'avance*.

C'est faisable, mais ce n'est pas pratique. Vous obligez les citoyens à se mettre perpétuellement en quête des lois, à se tenir en éveil, à être, en quelque sorte, aux aguets de peur d'en laisser échapper quelqu'une. C'est une espèce de *chasse à l'affût* où la loi, capricieuse et vagabonde, peut à son gré, lasser, par des retards infinis, la patience de celui qui l'attend, ou le déconcerter par une apparition trop brusque.

XXXIX. Et puis, à quoi aboutissent tant de soins et de recherches? A constater *le fait accompli*. Mais, mon Dieu!

---

(1) Sans doute, il peut se faire que le chef de l'Etat, afin de n'être pas pris au dépourvu, sollicite, dès à présent, une mesure législative en vue de certains faits qui ne se produiront que plus tard.

Mais ce cas est rare, et la loi statue *de eo quod plerumque fit*. Que s'il se présente, rien n'empêche le législateur d'autoriser exceptionnellement le pouvoir exécutif à tenir la loi en réserve pour ne lui donner force obligatoire qu'en temps opportun. Les citoyens seront avertis. Et, pour citer encore un axiome d'école, je dirai que l'*exception confirme la règle*.

il est trop tard, peut-être..., et c'est ici le grand vice de ce système, qui expose les citoyens à être devancés et enveloppés à l'improviste par la force obligatoire.

Le fait qui sert de point de départ au délai d'exécution étant secret, il est indispensable d'en porter l'accomplissement à la connaissance du public. Par quels moyens? Par des courriers, des envois, des affiches, des journaux, en un mot, par des moyens matériels. Mais ne voit-on pas le danger qu'il y a de recourir à des procédés matériels pour avertir le pays qu'un *délai* a commencé à courir contre lui? Le délai est une chose purement immatérielle; son cours ne dépend d'aucune force humaine, il est fatal, infaillible. Il ne se casse pas la jambe comme le cheval de l'estafette; il ne s'oublie pas au fond du sac d'un facteur; il ne s'arrête pas en route et ne se met jamais en retard sous prétexte qu'il est fatigué; il ne se heurte pas, sur un railway, contre un train de marchandises; il ne se rompt pas par le milieu comme un fil électrique. Qui me répond donc qu'il n'arrivera pas dans tel ou tel chef-lieu avant le *Bulletin des lois?* Un oubli, une négligence de facteur ou d'employé de la poste, une omission, volontaire ou non, à l'égard d'un centre administratif, dans l'expédition du *Bulletin*, que sais-je? les mille accidents, impossibles à prévoir, qui peuvent entraver l'action, tromper l'attention, déjouer la surveillance des hommes; et voilà des citoyens que la loi n'a pas atteints, qui n'ont pas été avertis à temps qu'elle est obligatoire, et qui pourtant sont régis par elle, à leur insu!

XL. A Paris, où la loi promulguée le 1er mai est obligatoire le 3, qu'est-ce qui m'avertit qu'elle a été promulguée le 1er? Le *Bulletin des lois*. Je suis donc condamné à lire

tous les numéros du *Bulletin des lois?* Cela n'est guère dans les habitudes des citoyens; et cependant, si on laisse échapper un seul numéro, on peut ignorer la promulgation de telle loi, dont l'adoption par le Corps législatif remonte à un mois, à deux mois, à six mois peut-être. Est-ce un système sérieux que celui qui fait à tous les citoyens une obligation légale de s'abonner au *Bulletin des lois* (1)?

XLI. Il y a plus; je vois bien que la loi a été insérée tel jour au *Bulletin*. Mais comment puis-je savoir à quel moment le numéro du *Bulletin* a été reçu à la chancellerie? Tout dépend de là; c'est le point de départ de la force obligatoire. — Faut-il que j'aille moi-même consulter les registres du ministère? Non; une petite précaution des plus ingénieuses va m'en éviter la peine : en imprimant la loi dans le *Bulletin*, on met, d'avance, au bas du numéro, la date présumée de la réception. — Ouvrez le *Bulletin des lois;* à la fin de chaque numéro, vous lirez cette mention imprimée : « Reçu à la chancellerie tel jour de telle année. » Si le facteur voulait!...

(1) On ne peut compter sur le *Moniteur officiel* pour avertir à temps les citoyens de la promulgation des lois. Il arrive fréquemment que le *Moniteur* publie une loi un mois ou plus après l'insertion de cette loi au *Bulletin*. A ce propos, je signalerai l'étrange erreur de ceux qui croient qu'une loi n'est pas promulguée tant qu'elle n'a pas paru au *Moniteur*. Il est à ma connaissance personnelle que des Députés sont venus plus d'une fois gourmander la paresse du *Moniteur* trop lent, suivant eux, à publier une loi dont leurs commettants attendaient la promulgation avec impatience. — « Mais, leur répondait-on, il y a longtemps qu'elle est promulguée et qu'elle a paru... — Où çà? — Au *Bulletin officiel !* »

XLII. Voilà à quels petits moyens on est réduit pour rendre supportable un mauvais système. On a recours à de pieux mensonges, et on donne aux citoyens une idée mesquine de la loi.

Tout cela vient de ce qu'on n'a pas su s'attacher aux principes, *principiis obsta*, et qu'on a négligé l'enseignement des faits. On a voulu soumettre les faits à la loi : c'est ordinairement le contraire qui doit avoir lieu.

Puisqu'on avait le bonheur que la loi fût publiée par la discussion même et divulguée aussitôt par la presse, il fallait s'occuper uniquement d'organiser la force obligatoire de manière à s'affranchir de tout concours humain. L'étude des faits aurait alors démontré que si les citoyens assistent réellement par la lecture des journaux à la formation lente et successive de la loi, il arrive presque toujours au contraire que la promulgation, acte isolé, fugitif, échappe à leur attention. Beaucoup de bourgeois de Paris ou de province savent parfaitement qu'on discute ou qu'on a adopté telle loi au Corps législatif, tandis que bien peu seraient capables de vous dire si telle loi est ou non promulguée. C'est tout simple : la promulgation ne se rattache plus à rien, elle est sans liaison avec le vote, sans rapport déterminé avec ce qui la précède ; c'est un point dans l'espace, un accident, ou plutôt c'est une annonce de journal, une réclame de la quatrième page.

Evidemment, on n'aurait pas dû fixer le point de départ de la force obligatoire à un acte si peu pressenti, dont la date est si variable et si impossible à prévoir. On a beau le publier par tous les moyens possibles, cela n'empêche pas que le délai, dont la marche est indépendante des vicissi-

tudes humaines, ne commence son cours fatal avant qu'on ait pu procéder au premier de ces actes de publication matérielle qui, eux, sont soumis à toutes les chances, à tous les retards, à tous les empêchements humains : et je viens de montrer l'extrême danger de cette interversion.

Il fallait, au contraire, que le vaste appareil de publication matérielle dont le Gouvernement dispose eût achevé de fonctionner avant que le délai d'exécution commençât à courir; il fallait, pour préparer l'ouverture du délai et pour faire pressentir la promulgation, la rattacher d'une manière nécessaire, infaillible à un acte antérieur qui, lui, aurait été entouré d'une publicité suffisante. On serait revenu de la sorte aux principes du législateur de l'an VIII, c'est-à-dire à la promulgation *nécessaire,* après un délai *invariable* partant d'*un point fixe* et *public.*

Quel eût été ce point fixe et public?

Ce ne pouvait pas être le vote du Corps législatif, puisque, d'après la Constitution actuelle, ce vote ne termine pas la loi.

Mais ce pouvait être la sanction de l'Empereur.

Il n'y avait qu'à dédoubler la sanction et la promulgation, à frapper un grand coup de publicité au moment de la sanction et à en faire le point de départ d'un délai quelconque, à l'expiration duquel la promulgation aurait eu lieu nécessairement.

On serait rentré par cette voie dans l'esprit de l'article 1er du Code Napoléon; et, à défaut d'un système excellent, on aurait eu, au moins, un système sérieux et logique.

Nous pouvons encore l'avoir.

Mais quoi ! ce n'est qu'un palliatif : la publication de

la sanction serait encore un acte matériel où l'erreur, la négligence, les omissions de toutes sortes pourraient se glisser, et le bénéfice de la publicité préalable résultant des discussions du Corps législatif serait toujours perdu pour la force exécutoire.

Il en sera ainsi tant qu'on ne reviendra pas au système de l'an VIII, modifié comme je l'ai dit plus haut.

XLIII. En résumé, la force obligatoire de la loi ne doit pas dépendre directement du fait de l'homme, en ce sens que la loi ne doit pas attendre pour son exécution l'accomplissement d'une formalité matérielle dont le retard ou l'omission peut suspendre son existence même et compromettre sa dignité. Il faut se passer complétement du fait de l'homme dans l'organisation de la force obligatoire. Est-ce bien difficile? — Non, car la publicité de la discussion rend superflue toute publication ultérieure tendant à faire connaître la loi. — Et remarquez bien que cette publicité des débats n'est pas, à proprement parler, le fait de l'homme : elle est le résultat de la force des choses, l'effet nécessaire et régulier des habitudes de tout un peuple ; elle a lieu naturellement, peu à peu, sans être renfermée dans un délai préfix, — de sorte que les moyens matériels qui la produisent sont infaillibles, à raison du temps qui leur est accordé pour fonctionner et du caractère successif et continu de leur action.

La loi étant connue, tout le reste doit consister uniquement en *délais*, dont le point de départ est l'adoption publique de la loi par le pouvoir législatif; délai pour le pouvoir exécutif à l'effet de promulguer; délai pour les citoyens à l'effet d'exécuter. Et le mieux serait assurément de n'instituer qu'un seul et même délai pour ces deux choses, c'est-

à-dire d'obliger tous les citoyens à l'exécution de la loi au moment même de la promulgation par le chef de l'Etat.

XLIV. Ainsi, l'on ne pourrait plus tomber dans cette erreur d'une doctrine pointilleuse et tracassière qui consiste à distinguer avec un soin jaloux la *promulgation* de la *publication.*

Cette erreur a sa source dans les systèmes vicieux dont j'ai fait ici l'analyse. Elle vient de ce que la promulgation ayant presque toujours été occulte, il a fallu la publier elle-même pour empêcher, autant que possible, la force obligatoire de surprendre les citoyens trop brusquement. On est parti de là pour dire : « Vous voyez bien : il ne suffit pas de « promulguer la loi, il faut la publier pour qu'elle devienne « obligatoire. »

L'article 1[er] du Code Napoléon a malheureusement donné quelque vraisemblance à cette fausse doctrine : il s'occupe, lui aussi, de *faire connaître* la promulgation. Mais nous savons pourquoi : je l'ai expliqué en son lieu. Il s'agissait tout simplement d'informer les citoyens que la loi n'avait été l'objet d'aucun recours au Sénat pendant le délai constitutionnel, et que par conséquent la promulgation était régulièrement intervenue.

Il était bien loin de la pensée des rédacteurs de publier de nouveau la loi : j'ai cité leurs propres paroles sur ce sujet ; le doute n'est pas permis. La vraie, la seule publication pour eux, c'était la discussion législative dont le compte rendu se répandait nécessairement dans toute la France ; le reste était l'œuvre des délais.

Ils n'étaient pas moins éloignés de distinguer entre la

promulgation des lois et leur *publication*. C'était même là le motif de leur grande querelle avec le Tribunat.

Les orateurs du Tribunat reprochaient amèrement au conseil d'Etat de promulguer la loi sans la *publier*. « La promulgation, disaient-ils, n'est autre chose que l'attestation, par le pouvoir exécutif, que la loi est revêtue de ses caractères essentiels et qu'elle est susceptible d'être exécutée. Cela ne suffit pas : il faut que les citoyens la connaissent pour l'exécuter. C'est au pouvoir exécutif à leur en procurer la connaissance par la *publication*, c'est-à-dire par un ensemble de formalités matérielles qui doivent être déterminées et consacrées une fois pour toutes par la loi. »

A cela, MM. Portalis et Boulay répondaient avec un grand sens que la loi était connue en fait avant d'être promulguée, grâce à la publicité des débats et au grand nombre de journaux qui circulaient dans tous le pays ; que la *promulgation* du chef de l'Etat n'était rien autre chose que la publication *de droit* et l'attestation solennelle que la loi existait définitivement ; que tout le reste n'était qu'une suite et comme un prolongement ou un écho de la promulgation faite à Paris, mais ne constituait nullement un ensemble de mesures destinées à répandre davantage la connaissance de la loi. Même ils avouaient naïvement que tout acte matériel servant à la promulgation leur semblait assez inutile, et que l'expiration du délai pourrait à elle seule servir de promulgation.

Ainsi l'on voit clairement, en allant au fond des choses, que le Code Napoléon n'est pas complice de l'erreur que je combats : l'article 1er n'organise pas la publication de la loi, mais seulement la divulgation de la promulgation même, à cause des doutes qui auraient pu naître de la possibilité d'un

recours au Sénat. C'est un pur accident constitutionnel ; ce n'est pas un principe de législation.

Le principe, le voici : la loi votée est une loi connue. Le pouvoir exécutif est chargé de la *prononcer*, parce que, suivant l'expression de Portalis, il est la *vive voix* du législateur. Dès qu'il l'a prononcée, elle *est* obligatoire pour tous.

Supposons un petit Etat où la confection de la loi ne serait pas publique et dont tous les citoyens pourraient tenir dans une salle grande comme le Palais de l'Industrie. Le souverain convoquerait la nation dans cette salle et lui lirait la loi. Que faudrait-il de plus pour rendre la loi obligatoire? Cette *promulgation* ne serait-elle pas une publication de *fait* et de *droit?*

Pour nous, trente-six millions de Français, nous sommes obligés de renoncer à la publication de *fait* résultant de la lecture à haute voix par le souverain qui promulgue. Il nous reste la publication de droit, c'est-à-dire la promulgation elle-même. Mais cela nous suffit, et nous ne sommes pas moins en règle que le petit Etat dont je parlais.—Pourquoi? —Parce que la loi se fait, chez nous, publiquement, et que nous la connaissons de fait avant qu'elle soit promulguée.— Nous pouvons donc nous contenter d'une simple promulgation ou *publicité légale* dont le seul effet soit de donner à la loi *force obligatoire*. Et l'on sent maintenant la justesse de l'idée de Portalis qui allait jusqu'à dire que la seule échéance d'un délai pouvait tenir lieu de promulgation.

XLV. Je répudie, par les mêmes motifs, cette autre distinction prétendue entre la force *exécutoire* et la force

obligatoire des lois. Pour moi, ces deux forces n'en font qu'une et je regarde la distinction comme une subtilité. Après la promulgation, dit-on, la loi a force exécutoire, elle est susceptible d'être exécutée; mais les citoyens ne sont *tenus* de l'exécuter qu'après la publication qui seule lui donne force obligatoire.

Cette prétendue différence est encore fondée sur l'art. 1er du Code qui a établi, après le délai constitutionnel de dix jours et à partir de la promulgation, une échelle de délais gradués en raison des distances : comme il déclare la loi obligatoire seulement à l'expiration de chacun de ces délais, on a bien vite distingué deux effets qu'on a appelés deux forces, dont l'une est attachée à la promulgation, et l'autre à l'échéance des délais d'exécution. Cela marque un esprit profond et analytique.

Je ne me servirai de la découverte que comme d'une transition pour passer à la critique que j'ai à faire du délai progressif, consacré par le Code.

DÉLAI UNIQUE. — DÉLAI PROGRESSIF.

XLVI. Avec la Constitution de l'an VIII et l'article 1er du Code Napoléon, on avait trois sortes de délais : 1° celui de la Constitution, qui commençait au vote du Corps législatif pour aboutir à la promulgation, et qui durait dix jours; celui-là était invariable et uniforme pour la France tout entière; 2° un délai d'un jour franc à partir de la promulgation, délai également constant et uniforme à l'expiration duquel la loi était obligatoire *à Paris seulement*; 3° une série de délais inégaux calculés d'après la distance de Paris à chaque chef-lieu de département, et dont le point de départ commun était l'expiration du second délai, c'est-à-dire du délai uniforme *d'un jour* à compter de la promulgation.

Ces deux dernières espèces de délais sont établies par l'article 1er du Code Napoléon.

J'ai montré l'origine et la raison d'être de ce système compliqué : j'ai dit que les rédacteurs du Code n'avaient pu rendre la loi obligatoire pour tous à l'expiration du délai constitutionnel de dix jours, bien qu'ils la considérassent dès lors comme suffisamment divulguée, parce que, durant cet intervalle, elle pouvait être déférée au Sénat pour inconstitutionnalité.

Les citoyens n'étaient donc guère plus avancés à la fin qu'au commencement de ce premier délai : il fallait encore

leur faire savoir que la loi n'avait pas été attaquée et que la promulgation avait réellement eu lieu. De là, la nécessité de nouveaux délais pour divulguer le fait de la promulgation.

Lors de la discussion de l'article 1er, on s'est demandé si le délai qu'on allait fixer pour cette seconde phase de la publication serait unique, uniforme pour toute la France, ou si, au contraire, il serait progressif et inégal comme les distances. Cette question a vivement préoccupé les rédacteurs, qui ont fini par se décider en faveur du délai progressif.

XLVII. Si l'on adoptait l'idée que j'ai mise en avant tout à l'heure pour approprier l'organisation de la force obligatoire à la Constitution de 1852, il n'y aurait plus à discuter sur le mérite respectif des délais progressif et uniforme : un seul délai partant de la sanction irait aboutir directement à la force obligatoire ; car, dans ce système où la sanction assure l'existence de la loi d'une manière définitive, la promulgation n'apprend rien de nouveau aux citoyens ; elle n'est que ce qu'elle doit être en réalité : une proclamation solennelle rendant immédiatement la loi obligatoire pour tous ceux qui l'entendent ou qui sont *censés* l'entendre, c'est-à-dire pour tous les Français à la fois.

Mais comme il est fort possible qu'on laisse encore longtemps debout l'ordonnance de 1816, qui a l'air de puiser une nouvelle force dans les blessures qu'on lui fait, — je me borne à demander au moins qu'on simplifie l'article 1er du Code Napoléon, et qu'à cette multitude confuse de délais inégaux, on substitue un délai uniforme pour tout le pays, de manière qu'à un moment donné, la loi soit obligatoire partout à la fois.

XLVIII. Toutes les pièces du procès sont sous nos yeux ; c'est la discussion au conseil d'Etat et devant le Corps législatif. Elle est intéressante et curieuse en ce qu'elle montre que si le délai progressif l'a emporté tout d'abord dans le sein du conseil d'Etat, son triomphe n'a pas été exempt de troubles et d'inquiétudes. Il semble que le souvenir du délai uniforme ait poursuivi sans relâche les orateurs du Gouvernement et ne leur ait laissé aucun repos ; car, à deux reprises différentes, et en présence du Corps législatif, ils se sont tous crus obligés de livrer un combat solennel à cet ennemi vaincu, comme s'ils n'avaient jamais été assez sûrs de sa défaite, ou qu'ils aient voulu s'étourdir sur leur propre victoire.

XLIX. Dans la première séance du conseil d'Etat, la section de législation présenta, par l'organe de son rapporteur Portalis, un projet qui rendait la loi obligatoire partout au même instant, après un délai *uniforme* depuis la promulgation.

Cette idée d'un délai unique pour toute la France déplut au Premier Consul. « C'est contraire à la nature des cho-« ses, disait-il ; pourquoi la loi ne serait-elle pas obligatoire « au fur et à mesure qu'elle est connue? Pourquoi sus-« pendre son effet là où elle est déjà connue, pour attendre « qu'elle le soit autre part? »

Portalis et Tronchet essayèrent de lever ses scrupules. Mais il se rejeta sur ce qu'il y aurait d'offensant pour la majesté de la volonté nationale à suspendre pendant un délai assez long l'exécution d'une loi déjà connue. Il finit par entraîner l'opinion du conseil qui repoussa, séance tenante, la proposition de fixer un délai général et uniforme

pour toute la France. (LOCRÉ, tome 1er, pages 381 à 391.)

Dans une séance suivante, la section présenta un nouveau projet où elle posait en principe que les lois sont exécutoires dans toute la République à compter de leur promulgation; puis elle énumérait un à un tous les chefs-lieux de ressort de cour d'appel pour appliquer à chacun d'eux une mesure particulière de temps, calculée sur la distance qui le séparait du siége du Gouvernement. Ainsi elle disait : la loi sera obligatoire dans tel chef-lieu à telle époque; dans tel autre chef-lieu, à telle autre époque, et ainsi de suite pour toute la France. Enumération digne d'un règlement, et non pas d'une loi.

Le Premier Consul proposa alors de déclarer la loi obligatoire, à Paris, le jour même de la promulgation, et partout ailleurs à raison d'une heure par lieue en prenant le chef-lieu de département pour point de distance, de manière que quand la loi serait connue dans le chef-lieu, elle serait réputée l'être dans le département tout entier.

Le vice de ce système était frappant. Versailles, chef-lieu de Seine-et-Oise étant à cinq lieues de Paris, la loi aurait été réputée connue à Rambouillet cinq heures après sa promulgation. Or, Rambouillet est à douze lieues et demie de Paris... Voilà à quel étrange oubli de la nature des choses le Premier Consul se laissait aller, lui qui avait repoussé le système du délai unique comme contraire à la réalité!

C'est pour éviter ce défaut, si frappant à l'égard des départements voisins de Paris, qu'on imagina un premier délai, fixe, invariable, de vingt-quatre heures.

Voici, en effet, la troisième rédaction de cette partie du projet :

« La promulgation faite par le Premier Consul sera ré-
« putée connue dans tout le ressort du tribunal d'appel de
« Paris, vingt-quatre heures après sa date, et dans tout le
« ressort de chacun des autres tribunaux, après l'expira-
« tion du même délai, augmenté d'autant d'heures qu'il y a
« de myriamètres entre Paris et la ville où chacun de ces
« tribunaux siége. »

Le délai de vingt-quatre heures pour tout le ressort du tribunal d'appel de Paris fut trouvé trop court, on le port à trente-six heures; de même le délai d'une heure par myriamètre fut doublé. On avait raison, sans la vapeur.

La discussion devant le Corps législatif s'ouvrit sur le projet ainsi amendé. Les orateurs du Tribunat ne s'attaquèrent pas en particulier au délai progressif: on se rappelle qu'ils affectèrent de prendre les choses de plus haut. Ce qu'ils critiquaient, c'était le défaut de toute publication; et, après ce reproche général, ils dédaignaient de s'arrêter aux détails du projet du Gouvernement. Au contraire, les orateurs du conseil d'Etat insistèrent beaucoup sur le délai progressif. Ils voulurent absolument le défendre, quoique personne ne l'attaquât... Puis, la discussion fut suspendue par le retrait du projet de loi.

On sait que le Premier Consul mit son Tribunat et son Corps législatif au silence pendant huit mois, pour leur donner largement le temps de réfléchir. Après quoi il leur représenta exactement le même projet. Ceux-ci s'empressèrent de l'adopter.

. Toutefois, quelques changements de détail avaient été introduits dans la partie qui nous occupe. Au ressort des tribunaux d'appel on substitua l'étendue de chaque département, ce qui sauvait un peu la choquante invraisemblance

du système; on ramena le premier délai, le délai fixe et invariable, à vingt-quatre heures. Le projet, en cet état, est devenu l'article 1er du Code.

L. Voyons maintenant les reproches qu'on adresse au délai uniforme et les motifs qui ont fait adopter le délai progressif. Je les trouve en partie consignés dans le procès-verbal des séances du Tribunat, lors de la reprise des travaux, en juillet 1802 : « La section, y est-il dit, se pro-« nonce pour le mode progressif calculé en raison des « distances. Les motifs sont que le mode progressif est « l'image même de la vérité, il est fondé sur la nature; il « fait rendre la loi exécutoire au moment même où on la « connaît; qu'il n'en est pas de même du mode qui ferait « exécuter la loi partout au même instant; que d'ailleurs, « pour mettre ce mode en pratique, il faudrait ne rendre « la loi exécutoire qu'après le temps où on devrait la pré-« sumer connue à l'extrémité du rayon qui s'éloigne le « plus du lieu où siége le Gouvernement, délai qui devrait « être au moins de quinze jours après la promulgation de « la loi, ce qui en emporterait vingt-cinq en y comprenant « les dix jours d'intervalle entre la sanction de la loi et sa « promulgation; d'où il résulterait un trop grand retard « dans l'exécution de la loi pour les lieux où déjà elle se-« rait connue. Qu'en proposant ce mode uniforme, on a été « obligé d'ajouter que le délai pourra, selon l'exigence des « cas, être modifié par la loi qui sera l'objet de la publica-« tion, restriction qui renverse le système de l'uniformité « et dont la nécessité ne se fait pas sentir dans le mode pro-« gressif. »

On reconnaît l'argumentation du Premier Consul dans la première séance du conseil d'Etat.

La connaissance de la loi est successive, donc la force obligatoire doit être successive; autrement on méconnaît la *nature des choses*.

Dès que la loi est connue dans un endroit, elle doit y être exécutée; autrement on *offense la majesté de la volonté nationale* et on compromet la dignité de la loi.

Discutons d'abord ces deux arguments : les autres n'en sont que des conséquences; leur tour viendra ensuite.

LI. La nature des choses! Défions-nous de la nature des choses. Ah! sans doute, si toutes les choses de la nature étaient parfaites, il faudrait proclamer très-haut la nécessité pour le législateur de se conformer à la nature des choses. Mais on pense différemment quand on considère la *nature de l'homme*, ses besoins, ses facultés, son organisation, ses sens : on y trouve, hélas! tant d'imperfections, de lacunes et de faiblesses, que loin de vouloir y subordonner de tous points la loi positive, on éprouve souvent un vif besoin de voir la législation corriger la nature, en redresser les écarts, en soutenir l'infirmité.

Voici une grande nation, la France. Elle compte plus de trente-six millions d'habitants. Son Gouvernement, son Corps législatif, son centre d'administration, tout ce qui entretient sa vie, tout ce qui lui donne l'ordre et la direction suprême, se trouve ramassé dans un petit coin de terre qu'on appelle Paris, qui n'a pas deux lieues de long sur une lieue de large. Cependant la volonté de ces quelques hommes qui sont renfermés dans les murs du Palais législatif doit s'étendre et rayonner sur tous les points de cette vaste France. Mais la pensée, qui parcourt le monde en moins d'un instant et qui franchit les espaces infinis, ne

peut se communiquer et se rendre sensible à deux cents lieues, à vingt lieues, à un kilomètre, qu'en empruntant le tardif secours de la matière. Il faut écrire, il faut transmettre, il faut afficher, il faut que la voix prononce les mots syllabe par syllabe, et le son expire à vingt pas! Cette loi, la même pour tous, qui doit se déclarer et s'imposer à tous, elle se traîne, elle s'avance péniblement de proche en proche; elle atteint quelques-uns, puis quelques-uns, puis encore quelques-uns..... Enfin, au bout de huit jours, elle parvient à peine aux frontières de son Empire. Voilà la misère de nos sens, l'impuissance de nos organes, l'asservissement de notre volonté. Voilà la nature des choses, le type, l'idéal auquel on veut tout rapporter!

Eh! mon Dieu, s'il nous est impossible de faire autrement, il faudra bien que nous restions enchaînés à notre rocher; mais si nous pouvons suppléer par quelque moyen à cette infirmité humaine, si nous pouvons donner des ailes à la loi et lui épargner l'humiliation de ramper ainsi sur la terre, pourquoi ne le ferions-nous pas? C'est aimer trop aveuglément la nature que de chérir ses défauts mêmes. Parce que la connaissance de la loi ne peut être que successive, nous serions condamnés sans retour à rendre également successive la force obligatoire? Je reconnais cette triste doctrine; c'est celle du découragement et de la fatalité. En effet, écoutez Portalis : « La loi, dit-il, n'est pas responsable des inconvé-« nients de localité qu'elle ne peut changer. A cet égard, « *chacun doit se résigner à porter le poids de sa propre des-* « *tinée.* » Ecoutez Grenier : — « Nous devons tous de-« meurer paisiblement dans la position, soit physique, soit « politique, où nous ont placés la nature et l'ordre social. »

C'est clair. Chercher à rendre l'exécution de la loi uni-

forme et simultanée, ce serait une entreprise impie contre le cruel destin et l'inexorable nécessité.... Aussi, on ne la tente même pas; on se borne à nous prêcher la résignation. On nous charge lestement sur le dos « le poids *de notre pro-* « *pre destinée,* » et l'on nous souhaite un bon voyage.

LII. Mais voyons un peu si les rédacteurs du Code Napoléon ont eu pour la nature des choses tout le respect dont ils se vantent.

Je prends l'article 1er, et je me demande d'abord pourquoi ils se sont tout à coup arrêtés au milieu du chemin? Comment! il leur a suffi que la promulgation fût censée connue au chef-lieu d'un département pour qu'elle devînt immédiatement obligatoire dans toute l'étendue de ce département? Mais c'est une hérésie abominable! C'est l'aggravation du *système uniforme* dans chaque département considéré à part. Qu'ont-ils fait de la *nature des choses?* Est-ce que la connaissance de la loi n'est pas successive dans la circonscription de chaque département comme dans tous les départements réunis? Est-ce qu'elle ne s'étend pas de proche en proche, de ville en ville, de bourgade en bourgade, de village en village, de chaumière en chaumière? Par conséquent, est-ce que la force obligatoire ne devait pas également se répandre peu à peu et suivre les pas inégaux de sa sœur jumelle? Dire que la loi connue au chef-lieu est par cela même connue à toutes les extrémités du département, quelle violation de la nature! — « Elle serait bien plus violée, « s'écrient les partisans du mode progressif, si la seule pro- « mulgation faite à Paris rendait la loi obligatoire dans toute « la France. » — Mais alors, leur répondrai-je, c'est donc tout simplement pour vous une question de plus ou de moins?

Il faut toujours qu'elle soit violée, cette pauvre nature ; seulement, comme on pourrait la violer beaucoup et que vous ne la violez qu'un peu, vous êtes contents, et elle doit l'être aussi.

Pour moi, habitant d'un hameau situé sur le bord d'un département, à soixante ou soixante-dix kilomètres du chef-lieu, je trouve qu'il est bien plus choquant de m'obliger à exécuter de suite une loi dont la promulgation n'est connue qu'au chef-lieu, que de me dispenser de l'exécuter pendant le temps suffisant pour que d'autres départements la connaissent. Puisqu'on voulait imiter la nature des choses, il fallait l'imiter franchement et la suivre jusqu'au bout. En adoptant ce terme moyen, on est tombé dans une contradiction insupportable, et on a gravement compromis les intérêts de tous les citoyens qui n'habitent pas les chefs-lieux de départements.

LIII. Voici ce qui se passe journellement : dans une commune dont le chef-lieu de département est à vingt myriamètres de Paris, la loi est obligatoire trois jours après la promulgation ; tandis que dans une commune ***contiguë faisant partie du département voisin***, la même loi n'est obligatoire que le quatrième jour, parce que le chef-lieu est à trente myriamètres de Paris ; c'est-à-dire qu'il y a une différence d'au moins vingt-quatre heures entre deux communes qui sont à deux kilomètres l'une de l'autre. En sens inverse, la promulgation est censée connue dans chacune d'elles, en même temps que dans leurs chefs-lieux respectifs, dont elles peuvent être séparées par plus de 80 kilomètres..... Ainsi donc, tantôt la promulgation franchit, comme l'électricité, des distances considérables en moins d'une seconde ; tantôt

elle met vingt-quatre heures pour faire une demi-lieue!....

Il faut avouer que la ***nature des choses*** a des mystères bien profonds!

Je le demande : les auteurs d'un système qui aboutit à de pareilles énormités ont-ils bonne grâce à nous parler sans cesse de la nature des choses?

LIV. Après tout, que vient-elle faire ici, cette nature des choses? Il est évident qu'il faut, dans tous les systèmes d'organisation de la force obligatoire, renoncer franchement à la réalité, puisque la réalité consisterait à procurer individuellement la connaissance matérielle de la loi à trente-six millions de Français. ***Tout gît en présomption légale***, comme on l'a dit maintes fois dans la discussion ; et la seule question est de savoir quelle est la présomption la plus conforme à l'intérêt de la loi et à celui des citoyens.

LV. En second lieu, on accuse le délai uniforme ***d'offenser la majesté de la volonté nationale;*** on trouve indigne de la loi qu'elle reste inerte et sans empire dans les lieux où elle est déjà connue.

Le mode progressif n'a pas le droit de faire à son rival un tel reproche, car il traite la majesté de la volonté nationale exactement comme nous venons de le voir traiter la nature des choses.

En effet, comme elle est majestueuse, avec lui, cette loi qui se traîne languissamment à la suite des courriers; qui se règle sur le pas de leurs chevaux; qui se divise et se fractionne, dans son application, suivant le hasard des distances; qui s'arrête tout à coup devant une borne ou un fossé; à laquelle on peut échapper pendant quelque temps

encore en se mettant à courir devant elle, plus fort qu'elle; qui amène dans les rapports du temps et des distances des contradictions ridicules; qui donne lieu, enfin, à des questions douteuses, dont je parlerai tout à l'heure, et dont la discussion porte certainement une grave atteinte à son autorité!

En criant bien fort à l'offense de la part des autres, le mode progressif ne parviendra pas à détourner de lui-même l'attention et les reproches.

Quoi de plus frivole, d'ailleurs, que cette seconde accusation contre le délai uniforme! Comment! j'offense la volonté nationale parce que je ne fais pas exécuter immédiatement la loi dans les lieux où elle est déjà connue? Quel est ce nouveau principe qui veut que la loi soit exécutée *aussitôt* qu'elle est connue? Ah! je sais bien que la loi ne peut obliger avant de s'être fait connaître, mais suit-il de là qu'elle doive obliger *aussitôt* qu'elle s'est fait connaître? Ce sont deux choses bien différentes que les partisans du mode uniforme paraissent avoir entièrement confondues.

Combien de lois qui retardent elles-mêmes le moment où elles seront obligatoires! A Rome, où il était de règle que la loi devenait obligatoire le jour de sa publication, ne voyons-nous pas Justinien décider que sa loi sur les testaments (Novelle 66, chap. Ier) n'obligera dans chaque lieu que deux mois après sa publication? — A-t-on oublié que les ordonnances d'avril 1667 et d'août 1670 n'ont été déclarées obligatoires que le 12 novembre 1667 et le 1er janvier 1671? Je choisis ces exemples entre mille. Et de nos jours, quelle quantité de lois et de décrets qui s'ajournent eux-mêmes! Il n'est pas besoin, pour en trouver, de feuilleter longtemps le *Bulletin officiel.*

Soutiendra-t-on que, dans tous ces cas, il y a offense à la majesté de la volonté nationale? C'est impossible, puisque c'est cette volonté même qui diffère son exécution.

Eh bien ! je ne demande rien de plus *offensant* que cela : je demande que la volonté nationale retarde, en principe, son exécution, non pas pendant deux mois, six mois, comme elle fait souvent, mais pendant une quinzaine de jours (ou moins encore, grâce à la vapeur et à l'électricité); et j'ajoute que ce délai si court sera abrégé, s'il le faut, dans les cas d'urgence. Comment donc la volonté nationale pourrait-elle offenser sa propre majesté en s'exerçant elle-même ? Est-ce que j'offense ma volonté quand je veux quelque chose ?

Voici, je crois, l'explication de ces mauvais arguments. Les rédacteurs du Code ont essayé de donner une base philosophique aux impressions du Premier Consul, après les avoir inutilement combattues dans la première séance du conseil d'Etat. (Voy. Locré.)

Malgré Portalis et plusieurs autres qu'une étude raisonnée portait à rejeter le délai progressif, cet irrésistible Premier Consul frappa brusquement tous les esprits de l'idée que le mode uniforme violait la nature et offensait la volonté nationale. Cela devint comme le mot d'ordre du conseil d'Etat; on se mit à chercher comment la majesté de la loi pouvait être offensée par un retard volontaire dans son exécution, et l'on finit par trouver ce soi-disant principe d'après lequel la loi doit être exécutée dès qu'elle est connue. On alla même plus loin encore. M. Boulay, emporté par son zèle, déclara que la loi *doit commander l'obéissance aussitôt qu'elle existe !!*

Voilà comment on s'efforça de revêtir d'une forme juri-

dique les aperçus du Premier Consul, aperçus d'ordinaire si profonds et si justes, mais qui, cette fois, se trouvaient, je ne sais comment, incomplets et inexacts.

En somme, nous pouvons répondre à ce second chef d'accusation ce que Portalis disait au Premier Consul dans la séance du 4 thermidor an IX : « *Je ne pense pas qu'il soit* « *contraire à la majesté de la loi de la laisser quelque temps* « *sans exécution, lorsque c'est la loi elle-même qui le veut.* » (Locré, t. Ier, n° 11 de la première séance du conseil d'Etat.)

LVI. Mais, disent nos adversaires, si le retard dans l'exécution n'offense pas la majesté nationale, il entraîne d'autres inconvénients fort graves : pendant qu'il se prolonge, on peut faire fraude à la loi nouvelle, en éludant ses dispositions ou en accomplissant d'avance les actes qu'elle prohibe.

Ceci rentre dans le système de M. Boulay qui veut que la loi commande l'obéissance *dès qu'elle existe.* Mais alors à quoi bon la promulgation? Tous ces reproches sont fondés sur des confusions manifestes.

La loi n'*existe* vraiment pour les citoyens que lorsqu'ils sont obligés de l'exécuter ; jusque-là elle est pour eux comme si elle n'était pas ; donc en accomplissant les actes qu'elle prohibe, ou plutôt qu'elle prohibera, ils ne lui portent aucune atteinte; — « je vous défends de faire cela, à compter « de la semaine prochaine, » — ne puis-je pas bien le faire jusque-là ?

Ce reproche, d'ailleurs, s'applique à tous les systèmes possibles de publication et d'exécution de la loi. La loi est toujours connue avant d'être obligatoire : elle se dénonce

elle-même par la présentation du projet, par sa discussion et son adoption publiques (1).

Au moment où j'écris ces lignes, le conseil d'État est saisi d'un projet d'impôt sur les actions industrielles. On ne sait même pas ce que sera cet impôt. Cependant on vend les actions qu'on possède pour acheter des titres de rente ou d'autres valeurs qu'on présume devoir être exemptes de la taxe. Comment empêcher ces manœuvres? Elles sont dans la nature des choses pour laquelle nos adversaires ont un faible si prononcé.

Et puis, pourquoi vouloir à toutes forces que la loi agisse par surprise? La plupart du temps, il vaut mieux que les citoyens aient le loisir de la comprendre, de l'étudier, d'en mesurer la portée, de se préparer à son exécution par la connaissance exacte et l'intelligence éclairée des dispositions qu'elle renferme. Si le cas est urgent, quoi de plus simple que d'abréger exceptionnellement les délais! C'est ce qu'on peut faire dans le mode *uniforme*, sans renverser ce mode lui-même, puisqu'il est convenu que l'exception confirme la règle; c'est ce qui se pratique, au besoin, dans le mode successif, comme l'indiquent l'article 4 de l'ordonnance de 1816 et l'ordonnance du 18 janvier 1817.

On voit par ces explications combien la section du Tribunat a été téméraire lorsqu'elle a affirmé que la restriction (portant sur l'abréviation des délais en cas d'urgence) « *ren-*

---

(1) Ne se rappelle-t-on pas que, tandis que l'on discutait le projet de loi sur les *sociétés en commandite*, et même avant sa discussion au Corps législatif, il se formait à la hâte une foule de sociétés en commandite, désireuses d'échapper, à leur origine, aux sévères prescriptions de la loi nouvelle ?

« *versait le système de l'uniformité, et que la nécessité ne* « *s'en faisait pas sentir dans le mode progressif.* » (Voy. *hic*, nº L.)

Enfin, la dernière observation du Tribunat portait sur l'excessive longueur du délai suspensif. Vingt-cinq jours, disaient-ils, mais c'est un siècle! — Je pense que ce calcul de vingt-cinq jours était exagéré, même en 1802. Aujourd'hui, il serait dérisoire. L'objection tombe sous les sifflets de nos chemins de fer.

LVII. Je crois avoir à peu près épuisé la série des reproches que le mode progressif a adressés au mode uniforme. Ces reproches, comme on l'a vu, se retournent contre lui, et il est loin d'être sans péché, lui qui jette si lestement la pierre aux autres. Mais ce n'est pas tout, et je vais maintenant, sans m'interrompre, achever sa confession.

Voici quelques conséquences pratiques du fractionnement de la loi résultant de l'inégalité des délais :

Une loi nouvelle fixe la majorité à l'âge de vingt-cinq ans. Dans le système progressif, cette loi, promulguée le 1er mai, est obligatoire à Paris le 3 mai; à Lyon, le 6 ou le 7. Supposez qu'un Lyonnais de vingt-deux ans se trouve en résidence à Paris le 3 mai, et que, par contre, un Parisien du même âge, se trouve, à la même date, en résidence à Lyon. Le Lyonnais pourra-t-il valablement contracter un emprunt à Paris? Le Parisien pourra-t-il transiger à Lyon? Question fort embarrassante, car si le Lyonnais prétend que la loi est obligatoire pour lui à Paris, où il réside, parce qu'il en connaît effectivement la promulgation, j'objecterai que, dans ses rapports avec la loi en général, il est toujours censé à Lyon, où il a *son domicile*, et qu'on ne voit pas pourquoi, dans le

cas particulier, ces mêmes rapports seraient régis par des principes différents.

Les mêmes arguments s'appliquent au Parisien, mais il y a ici quelque chose de plus. Si l'on décide que la vertu obligatoire de la loi ne dépend pas du domicile, tout Parisien résidant à Paris, et redevenu tout à coup mineur le 3 mai, aura un moyen bien simple de prolonger sa majorité : c'est de prendre le chemin de fer, et de se rendre aussitôt à Lyon, où il pourra s'obliger, s'il lui plaît, pendant trois jours entiers.....

LVIII. Au point de vue du droit criminel, cette bigarrure de la loi produit également les plus étranges effets.

Je suppose qu'une loi vienne à qualifier *délit* un fait impuni jusqu'alors : il n'y aura pas besoin d'aller jusqu'aux Pyrénées pour distinguer la morale d'*en deçà* et la morale d'*au delà*. Arrêtez-vous à cette petite rivière ou à cette borne. En France, à quelques lieues de Paris, et dans le même instant, on verra le même acte réputé innocent s'il est commis en avant de la borne, et criminel s'il est commis derrière !

LIX. Ce dernier reproche a piqué au vif le mode progressif : il a voulu riposter, et il a imaginé ceci :

Au moment où le Corps législatif émet une loi qui abolit la peine de mort, un homme est condamné à mort à Paris. La loi n'étant pas encore promulguée, que faudra-t-il faire dans le système du délai uniforme? Pourra-t-on suspendre l'exécution et attendre l'expiration du délai nécessaire pour que la promulgation soit connue aux extrémités de la France?

Après avoir posé ce problème, M. Grenier triomphe et

s'écrie : « Voilà une difficulté ! » (Locré, t. Ier, p. 596.)

Voici ma réponse : Je pourrais appliquer mon système à la rigueur et dire que, puisque la loi n'est pas obligatoire à Paris, le condamné doit être mis à mort. Et je ne serais pas plus cruel que les partisans du mode progressif, qui sont bien obligés de mettre à mort un condamné dont la sentence est rendue, soit avant la sanction du roi, alors que la nouvelle loi est connue par les discussions des Chambres, — soit, sous l'empire de la Constitution de l'an VIII, dans les dix jours d'intervalle entre le vote et la promulgation.

Mais non : j'aime mieux être plus humain que mes adversaires, ou plutôt je ne le serai pas moins qu'eux ; car tous deux nous pouvons, dans un cas si urgent et si solennel, abréger par exception le délai, quel qu'il soit, et comme l'exception sera plus saillante encore dans mon système, c'est d'elle surtout qu'on pourra dire qu'elle confirme la règle.

LX. Autre difficulté pratique dans le mode progressif. Pour supputer d'une manière précise le temps où la loi deviendrait obligatoire dans les différents lieux, il a fallu calculer avec exactitude les distances qui séparent Paris, siége du Gouvernement, de tous les chefs-lieux de départements. A cet effet, on a établi un *tarif des distances*. C'est M. Rœderer qui l'a proposé en rougissant de son invention, en l'appelant *ridicule*, et en demandant bien pardon pour elle. (Locré, t. Ier, p. 386.) — On n'a pas été si honteux que lui, et on a dit : Autant de fois 10 myriamètres, autant de jours à ajouter au jour franc qui ouvre le délai. Ainsi, dans un département dont le chef-lieu serait à 50 myriamètres de Paris, la loi serait obligatoire six jours après la promulgation.

Cela va de soi quand le nombre de myriamètres est justement un multiple de dix. Mais ce cas est rare; il y a presque toujours une fraction de dizaine, comme 16, 25, 97 myriamètres. Quelle est l'influence de cette fraction sur le délai lui-même? Faut-il la négliger ou la compter comme une dizaine de plus? Il y a *trois* opinions en présence.....

Voilà donc un système qui aboutit, dans la plupart des cas, à l'ignorance du jour où la loi est obligatoire dans les départements.

LXI. Comment le législateur ne sent-il pas le besoin de mettre un terme à de pareils doutes? Ce n'est pas assez que le système progressif soit profondément illogique et vicieux, il faut encore laisser s'amasser à l'entour une foule de points d'interrogation qui le gênent et l'étouffent.

Pourquoi discuterais-je ici toutes ces questions qui ont *poussé* sur le mode progressif, comme des mauvaises herbes sur un sol ingrat? Pourquoi indiquerais-je les solutions qui me paraissent les plus propres à passer dans la loi? Ce serait cultiver de l'ivraie. Faut-il croire que le législateur, lorsqu'il voudra bien jeter les yeux sur ce que le Tribunat appelait le *Portique* du Code Napoléon, sera assez insouciant pour ne pas le renverser et le refaire complétement? Dans l'espoir qu'on reviendra à la promulgation nécessaire après un délai uniforme et fatal, ou au moins au délai uniforme, — j'aime mieux dédaigner les petites querelles que le délai progressif a semées sur ses pas.

LXII. J'ai détruit les reproches qu'on a faits au mode uniforme. J'ai montré ceux qu'encourt le mode progressif. Le choix est-il douteux?

En résumé, il s'agit de savoir si, dans l'unique but d'imiter servilement la nature des choses, on veut se soumettre aux graves inconvénients que j'ai signalés et que je ramasse en quelques mots : bigarrure de la législation, d'où naissent de nombreuses incertitudes sur les droits des citoyens; fractionnement de la loi, inégalité de conditions qui rappellent la diversité des anciennes coutumes; refuges offerts aux citoyens contre la loi française sur le territoire français; fraudes à la loi, en fuyant devant elle, ce qu'on pourrait appeler non pas course au clocher, mais course *à la loi*; défaut d'unité dans le droit, au moins pendant quelque temps, ce qui est essentiellement contraire aux principes de notre ordre politique et social; défaut de grandeur et de dignité : — la loi se rapetisse en se morcelant; — étrange mépris de la vérité par la présomption de connaissance immédiate dans tout le département, d'une promulgation qui n'est réellement connue qu'au chef-lieu; contradictions choquantes et difficultés pratiques dont le mode progressif s'embarrasse lui-même; emploi de procédés gênants et peu dignes de la majesté de la loi, tels que ce *ridicule* tarif des distances.

Avec le délai uniforme, au contraire, pas d'autre inconvénient que celui de laisser la loi en suspens, dans les lieux où on la connaît déjà, jusqu'à ce qu'elle soit arrivée aux extrémités de la France. Mais ce mal, si c'en est un, existe jusqu'à un certain point, dans tous les systèmes possibles, puisque, par la discussion publique des Chambres, la loi est toujours divulguée avant d'être obligatoire. D'ailleurs, a-t-on bien le courage d'en parler aujourd'hui, quand la vapeur met Paris à quinze heures des frontières les plus éloignées, et que l'électricité supprime tout à fait les distances?

Après tout, ne pourrait-on faire un léger sacrifice à la majesté de la loi? Combien il serait plus digne de son caractère d'universalité et de sa souveraine puissance, d'embrasser tout le pays d'un seul coup et de faire courber à la fois toutes les têtes! S'il est vrai que le délai progressif s'éloigne moins de la nature des choses, c'est tant pis pour lui, puisqu'en cette matière, la succession et le défaut de simultanéité sont des faiblesses de notre nature. Mieux vaudrait cent fois que la promulgation pût retentir en même temps à toutes les oreilles. Or, n'est-ce pas le système uniforme qui se rapproche le plus de cet idéal?

Mais ce n'est pas seulement par amour du beau idéal que je réclame en faveur du délai uniforme, c'est surtout pour l'utilité et dans l'intérêt des citoyens. On peut aujourd'hui, avec le télégraphe électrique, correspondre et contracter de Paris à Marseille en quelques secondes; quel embarras si la loi de Marseille n'est pas encore celle de Paris!

Grâce au mode uniforme, plus d'erreurs, de doutes, de procès venant de cette division fâcheuse de la loi. La loi est *une* et *indivisible*, vraiment la même pour tous. Au lieu de faire peser lourdement sur chacun le *poids de sa propre destinée*, elle soulage tout le monde; elle est infaillible, elle fait régner partout l'ordre et l'ensemble; elle favorise même, par cet heureux retard, qu'on lui reproche si mal à propos, la connaissance et l'intelligence de son texte; enfin elle est en harmonie avec le caractère distinctif et la Constitution de ce grand peuple si fier de la belle unité qu'il a conquise après de si longs efforts, au prix de si cruelles souffrances!

Quand je considère tous ces avantages, je ne m'étonne

pas que Portalis ait d'abord préféré et défendu le délai uniforme, dans le sein du conseil d'Etat. Ce qui me surprend et me peine, c'est le changement subit de ce même Portalis qui brûle, le 14 décembre 1801, ce qu'il avait adoré le 23 juillet précédent. La majorité de la section avait changé d'avis, sur l'insistance du Premier Consul; peut-être en sa qualité de rapporteur, Portalis a-t-il cru devoir n'exprimer que l'opinion de cette majorité, en négligeant celle de la minorité dont il faisait partie?

Je n'ai plus qu'une crainte, c'est de m'être en tout ceci laissé tromper par les apparences : car ce délai uniforme est, au dire de ses adversaires, un bien grand enchanteur : il est « *séduisant au premier coup d'œil.* » (Portalis, Faure, Berlier, *libro citato*, pages 471, 547 et 610.) « *Il présente,* « *au premier aperçu, une idée qui attache l'esprit.* » (Id., page 471, Portalis.) « *Il offre une apparence de grandeur et* « *d'égalité.* » (Id., page 521, Boulay.)

Est-il possible qu'un système qui a l'air si bon soit en réalité si mauvais?...

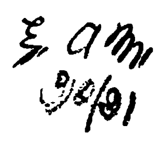
ORDONNANCES ET DÉCRETS.

LXIII. Jusqu'ici je n'ai parlé que des lois. J'ai pu critiquer avec raison la manière fort étrange dont elles deviennent obligatoires. Cependant, elles sont discutées publiquement, et si les citoyens peuvent être surpris par la force obligatoire, du moins le seraient-ils difficilement par les dispositions mêmes de la loi.

Mais que dire des ordonnances royales, aujourd'hui décrets impériaux? L'ordonnance de 1816 les assimile aux lois pour le mode de publication. Ainsi leur force obligatoire résulte de la réception à la chancellerie du numéro du *Bulletin* où elles sont imprimées!...

Quelle incroyable aberration de la part des auteurs de cette ordonnance! Dans quel déplorable état serions-nous si de pareilles dispositions étaient observées à la lettre? Un décret paraîtrait au *Bulletin* sans que personne le sût, si ce n'est le prote de l'imprimerie impériale et un employé du ministère de la justice ; et presque aussitôt, sans envois, sans affiches, sans avertissement quelconque, tous les citoyens seraient obligés par cet acte qu'ils ignorent et dont l'ignorance est pour eux invincible.

Avant 1816, les décrets d'intérêt général étaient publiés suivant le mode établi par la loi du 12 vendémiaire an IV



qui ne faisait résulter la force obligatoire que de l'arrivée du *Bulletin* au chef-lieu de chaque département.

Quant aux décrets d'intérêt privé, non insérés au *Bulletin*, il fallait les notifier spécialement aux individus qu'ils concernaient. (Avis du conseil d'État du 12 prairial an XIII.)

Voici les remarquables considérants de cet avis :

« Considérant que la proposition et la discussion publiques « des lois ont permis de déterminer dans l'article 1er du « Code civil un délai après lequel leur promulgation étant « présumée connue dans chaque département, elles y de- « viennent successivement obligatoires ;

« Que les décrets impériaux étant préparés et rendus avec « moins de publicité, ils ne peuvent pas être frappés de la « même présomption de connaissance, et qu'en effet, ils « n'ont pas été compris dans la disposition de l'article 1er « du Code ;

« Qu'il faut donc, pour qu'ils deviennent obligatoires, une « connaissance réelle qui résulte de leur publication ou de « tout autre acte ayant le même effet ; »

« Est d'avis, etc... »

LXIV. L'ordonnance de 1816 a-t-elle abrogé la loi de vendémiaire en ce qui concerne les ordonnances ou décrets?

Je ne doute pas qu'elle n'ait eu cette prétention, ses termes sont si généraux! Article 1er. « A l'avenir, la promulgation « des lois et *de nos ordonnances* résultera de leur insertion au « *Bulletin officiel* » Article 2. « Elle sera réputée con- « nue... etc. »

Elle ne laisse en dehors que les décrets *non insérés au Bulletin*, ou indiqués seulement par leurs titres : pour ceux-

là, on doit dire que l'avis du conseil d'État de l'an XIII leur est encore applicable.

Mais on pourrait se demander si l'ordonnance de 1816 n'a pas commis un audacieux excès de pouvoir à l'égard des décrets insérés au *Bulletin*. Ces décrets ne sont pas régis, quant à l'organisation de leur force obligatoire, par l'article 1er du Code Napoléon : c'est le conseil d'État qui nous le dit. La loi de vendémiaire an IV leur est donc applicable.

Or, depuis quand une ordonnance a-t-elle le pouvoir d'abroger une *loi?*

J'estime donc que les tribunaux devraient refuser toute force obligatoire à un décret impérial avant ***sa réception au chef-lieu du département.***

Voilà pour l'honneur des principes ; mais est-il possible que nous en soyons venus à invoquer la loi de vendémiaire an IV? A quelle extrémité nous réduit l'ordonnance de 1816!

Ce qu'il faut ici, tout le monde le sent, c'est une grande publicité matérielle dans toute la France, au moyen de journaux, affiches, etc., puis un délai uniforme à l'expiration duquel le décret soit obligatoire pour tous les citoyens en même temps.

J'applique ainsi aux décrets en général les principes que j'ai adoptés pour les lois ; — en reconnaissant toutefois que le défaut de publicité dans la confection des décrets s'opposera toujours à la perfection du système, tandis qu'en matière de publication et de force obligatoire des lois, ce système pourrait devenir vraiment parfait, si la Constitution se prêtait à des réformes encore plus radicales que celles que j'ai dû me contenter d'indiquer dans ce travail.

